



PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/91392>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

markt structurering als ruimtelijke ordenings instrument

*verkenning van drie
rechtsarrangementen
in de woningbouwmarkt*

esther geuting



markt structurering als ruimtelijke ordenings instrument

*verkenning van drie
rechtsarrangementen
in de woningbouwmarkt*

esther geuting

Financiële bijdrage

De uitgave van dit proefschrift is mede mogelijk gemaakt door Stec Groep, Arnhem.

Grafische vormgeving

Studio Gerton Hermers, Heumen

Drukwerk

Ipskamp Drukkers, Enschede

Copyright

© 2011, Esther Geuting

ISBN 978-90-807178-0-0

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, e-mail of op andere wijze zonder voorafgaande (schriftelijke) toestemming van de rechthebbende.

marktstructurering als ruimtelijkeordeningsinstrument

*verkenning van drie rechtsarrangementen
in de woningbouwmarkt*

een wetenschappelijke proeve
op het gebied van de Managementwetenschappen

proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de Radboud Universiteit Nijmegen
op gezag van de rector magnificus prof. mr. S.C.J.J. Kortmann,
volgens besluit van het college van decanen
in het openbaar te verdedigen
op woensdag 14 december 2011
om 13.30 uur precies

door

Esther Wilhelmina Anna Maria Geuting

geboren op 28 mei 1972 te Winterswijk

Promotoren

Prof. dr. B. Needham

Manuscriptcommissie

Prof. dr. G.R.W. de Kam (vz)

Prof. mr. N.C. van Oostrom-Streep, Universiteit Utrecht

Prof. dr. T.J.M. Spit, Universiteit Utrecht

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Introductie	9
1.	Hoofdhema's en beleidsfocus	10
2.	Doelstellingen en onderzoeksmethode	14
3.	Definities en institutioneel model voor rechtsregimes	16
4.	Marktperspectief in planning	23
5.	Aansluiting op algemene beleidsmatige discussies in de planning	26
6.	Drie onderzochte gevallen van marktstructurering	31
7.	Opzet en leeswijzer van het onderzoek	33
Hoofdstuk 2	Theoretisch kader	35
1.	Inleiding	36
2.	Theoretische achtergronden	36
3.	Kernpunten voor de rechtseconomische analyse in dit onderzoek	42
Hoofdstuk 3	Betekenis van eigendom en andere rechten in Nederland, vanuit een planologisch perspectief	49
1.	Inleiding	50
2.	Eigendomsrecht	50
3.	Eigendom en andere rechten	52
4.	Eigendom in de tijd	55
5.	Relativering van eigendom vanuit maatschappelijke veranderingen	59
6.	Goederenrechtelijke voorbeelden van de relativering van het eigendomsrecht	62
Hoofdstuk 4	Gebruik van rechten in de projectontwikkelingsmarkt	69
1.	Inleiding	70
2.	Ontwikkelingsproces vanuit het perspectief van gemeenten	70
3.	Ontwikkelingsproces vanuit het perspectief van ontwikkelaars	83
4.	Ontwikkelingsproces vanuit het perspectief van bouwers	94
5.	Ontwikkelingsproces vanuit het perspectief van beleggers	96
6.	Ontwikkelingsproces vanuit het perspectief van woningcorporaties	100
7.	Conclusies	103
Hoofdstuk 5	Ontkoppelen eigendom en bouwrecht	107
1.	Inleiding	108
2.	Achtergrond, verantwoording en verkenning van dit rechtsregime	109
3.	Resultaten gedachte-experiment	118

4.	Inhoud van de gamesimulatie	129
5.	Resultaten uit de gamesimulatie en het gedachte-experiment	136
6.	Conclusies	142
Hoofdstuk 6 Verhandelbare verplaatsbare rechten		145
1.	Inleiding	146
2.	Achtergrond en verantwoording en verkenning van dit rechtsregime	146
3.	Resultaten gedachte-experiment	158
4.	Inhoud van de gamesimulatie	169
5.	Resultaten uit de gamesimulatie en het gedachte-experiment	173
6.	Conclusies	178
Hoofdstuk 7 Stedelijke herverkingeling		181
1.	Inleiding	182
2.	Achtergrond, verantwoording en verkenning van dit rechtsregime	182
3.	Resultaten gedachte-experiment	193
4.	Inhoud van de gamesimulatie	199
5.	Resultaten uit de gamesimulatie en het gedachte-experiment	202
6.	Conclusies	207
Hoofdstuk 8 Afsluitende conclusies en methodologische reflectie		209
1.	Inleiding	210
2.	Effecten van marktstructurering	210
3.	Vervolgonderzoek	220
4.	Conclusies en reflectie gamesimulatie als onderzoeksmethode	221
Bijlage A		227
Bijlage B		245
•	Bijlage bij hoofdstuk 5	261
•	Bijlage bij hoofdstuk 6	289
•	Bijlage bij hoofdstuk 7	317
Literatuur		350
Summary: Market structuring as a policy tool in planning		369
Over de auteur		394
Dankwoord		395

hoofdstuk 1

introductie

Hoofdstuk 1: Introductie

1. Hoofdthema's en beleidsfocus

Dit boek gaat over twee aan elkaar gekoppelde thema's. Het eerste thema betreft de effecten die de afbakening van rechten in een rechtsregime heeft op de ruimtelijke ordening, bijvoorbeeld op de prijsvorming van deze rechten en de manier waarop marktpartijen samenwerken¹. Wat levert het nu op wanneer er iets aan het rechtsregime verandert? De veronderstelling dat de afbakening van rechten in een rechtsregime gevolgen kan hebben voor de manier waarop grond wordt gebruikt, komt voort uit de (internationale) literatuur over de (nieuwe) institutionele economie (NIE). Als deze veronderstelling juist is, dan is een wijziging in het rechtsregime een mogelijkheid om bewust en beleidsmatig het gebruik van grond te (laten) wijzigen. Er ontstaan dan nieuwe instrumenten die planologen zouden kunnen inzetten om ruimtelijkeordeningsdoelstellingen te realiseren. In dit boek wordt dit thema verkend voor een bepaald soort wijziging in het rechtsregime, namelijk marktstructurering in de woningbouwontwikkeling. Marktstructurering is een indirecte manier van sturen gericht op goede randvoorwaarden, waarbinnen markten in de projectontwikkeling functioneren.

Het tweede thema wordt gevormd door bepaalde en bestaande maatschappelijke problemen bij de ontwikkeling van woningen in Nederland. Gezien het uitgangspunt dat de afbakening van rechten van invloed is op het gebruik van de grond, kan worden verondersteld dat sommige aspecten van de woningbouwontwikkeling die als problematisch worden gezien, kunnen worden verminderd door marktstructurering. Dit boek wil dat onderzoeken. Het gaat in het bijzonder om het verminderen van knelpunten in drie voorbeeldsituaties bij de ontwikkeling van woningen: het verbeteren van de prijs-kwaliteitverhouding van woningen door meer concurrentie tussen ontwikkelaars, de financiering van de herstructurering van naoorlogse wijken en het verminderen van versnippering op ontwikkelingslocaties.

Meer algemeen verkent dit boek de vraag of we de ruimtelijkeordeningsdoelen die we met publiekrecht willen realiseren (in termen van kansen en beperkingen die bestemmingsplan en Bouwbesluit opleggen) ook met privaatrecht kunnen bereiken.

¹ Het rechtsregime bestaat uit alle te onderscheiden rechten en arrangementen van rechten verbonden met grond, de verdeling van deze rechten en de manier waarop deze rechten gehandhaafd worden. Het gaat in een rechtsregime zowel om publiekrecht als privaatrecht.

Bij dat laatste gaat het onder andere om zakenrechtelijke kansen en beperkingen en verbintenissenrecht, waarin betrokkenen vrijwillig tot een afspraak komen (zie ook paragraaf 3 voor definities). Opvallend is dat de regels waarmee in de ruimtelijke ordening wordt gewerkt, veelal niet één op één aansluiten bij de manier waarop private marktpartijen en gemeenten opereren, gezien hun doelstellingen en taken. In de planologie ligt het accent op de werking van het publiekrecht, met relatief weinig aandacht voor de wisselwerking tussen publiekrecht en privaatrecht en hoe publieke en private marktpartijen binnen deze kaders manoeuvreren en opereren. Kunnen (markt) instrumenten die indirect sturen in Nederland meer gebruikt worden dan nu? Hoe pakt dat uit in concrete situaties in de Nederlandse nieuwbouwmarkt en met welke effecten?

De keuze voor de twee thema's in dit boek komt allereerst voort uit de praktijk. Daar wordt de samenhang en wederzijdse beïnvloeding tussen markt en regels duidelijk. Zonder (eigendoms)regels geen markt waarbinnen eigendom op grond en vastgoed wordt verhandeld. Zonder markt geen projectontwikkeling en zonder projectontwikkeling geen nieuwe woningen. De rechtspositie van marktpartijen op een bepaalde locatie is nauw verbonden met de keuze van samenwerkingspartners, hun belangen en de adviesvragen die opdrachtgevers stellen. Een bekend voorbeeld van het belang van dergelijke regels is het aan eigendom gekoppelde zelfrealisatierecht. Nog enkele andere voorbeelden:

Box 1: samenhang tussen regels, markt en de manier waarop marktpartijen georganiseerd zijn

Toen de winstgevendheid van woningbouwontwikkeling en de bijbehorende grond-exploitaties eind jaren tachtig toenam, werd het voor ontwikkelaars en bouwers aantrekkelijk agrarische grond op potentiële ontwikkelingslocaties te kopen en daarmee impliciet het recht te verwerven deze locaties na bestemmingsplanwijziging te ontwikkelen tot nieuwe woonwijken. Eigendom gaf impliciet een ontwikkelingsrecht en daarmee in goede tijden gegarandeerde bouwproductie en kasstromen.

Omdat het lang voorinvesteren in grondverwerving risicovol is, is het belangrijk een gediversifieerde grondportefeuille op te bouwen en zo de risico's op de grondexploitatie te spreiden. De ontwikkelaars die zich bezig hielden met deze manier van projectontwikkeling werden steeds groter door fusies en overnames. Samenwerking en zelfs samengaan met banken ligt voor de hand als de beschikbaarheid van financiering een belangrijke succesfactor voor de projectontwikkeling wordt.

(Voor meer informatie over deze relaties, zie in Nederland Segeren, 2007 en voor internationale voorbeelden Ball, 2003).

Invloed van erfpacht op de ruimtelijke ordening

De gemeente Amsterdam kiest voor het gebruik van erfpacht in de ruimtelijke ordening.

Als het ontwikkelingsbedrijf grond verkoopt aan bijvoorbeeld bouwers of ontwikkelaars, verkoopt ze erfpachtrecht en niet de eigendom op de grond. Erfpacht lijkt in bijna alles op eigendom en het geeft bijna alle rechten en plichten die eigendom ook geeft, alleen het blote eigendomsrecht blijft bij de eigenaar. Deze keuze, eind 19e eeuw gemaakt, is verrekend. Circa tachtig procent van de grond binnen de gemeentegrenzen is in eigendom van de gemeente. Erfpachtrecht vormt de belangrijkste 'eigen' inkomstenbron van de gemeente. Daarnaast: erfpacht geeft de gemeente een belangrijk sturingsinstrument om ruimtelijkeordeningsdoelstellingen te realiseren. Dit maakt het voor de gemeente mogelijk om 'bovenop' nationale regels eigen kwaliteits- en duurzaamheidsregels te stellen. Deze eisen kan de gemeente stellen en handhaven, omdat ze eigenaar van de grond is en blijft. Het beïnvloedt de ruimtelijke kwaliteit van de projectontwikkeling in Amsterdam en hoe corporaties, bouwers, ontwikkelaars en beleggers in Amsterdam werken.

Invloed van afbakening van rechten op het gebruik van de ruimte

De afbakening van het erfrecht is van invloed op de verkavelingspatronen zoals die in het agrarisch landschap ontstaan. In Brabant was het erfrecht zo dat alle zonen delen van de grond erfden, terwijl bijvoorbeeld in Groningen alleen de oudste zoon de grond en de boerderij erfden. Consequentie van dit patroon is een grotere versnippering van grond in Brabant en het ontstaan van veel kleinschalige boerenbedrijven. De mate van versnippering van grond is van invloed op de projectontwikkelingsmarkt. Hoe meer versnippering, hoe lastiger het wordt te komen tot grootschalige nieuwbouwprojecten. In landen met versnipperd agrarisch grondeigendom zijn de ontwikkelingsopgaven vaak kleinschaliger. Dit heeft mogelijk ook consequenties voor de wijze waarop de projectontwikkelingsmarkt georganiseerd is. In landen als Duitsland en Vlaanderen, met relatief veel versnippering, komt particulier opdrachtgeverschap en kleinschalige woningbouwontwikkeling vermoedelijk vaker voor dan in Nederland. Hier is een groot deel van de versnippering van het grondeigendom door ruilverkaveling opgelost.

In de tweede plaats is de keuze voor de twee thema's van dit proefschrift geboren uit verwondering over het in Nederland onomstreden karakter van het soort regels die we hebben voor ruimtelijke planning. Iedere samenleving heeft regels over gebruik van grond (Bogaerts, 2002). Echter, aan de sturende werking die uitgaat van deze regels worden in Nederland nauwelijks vragen gesteld. Uit vergelijkend internationaal planologisch onderzoek, bijvoorbeeld Nadin (2002), doemt een figuurlijke 'gereedchapskist' aan nieuwe instrumenten op, voortkomend uit het aanbrengen van wijzigingen in het rechtsregime. Instrumenten waar in Nederland op een enkele uitzondering na maar beperkt over nagedacht is en die misschien een oplossing zouden kunnen bieden voor onze typisch Nederlandse vragen.

In dit boek wordt marktstructurering in rechtseconomisch perspectief geplaatst, zonder uit te gaan van de traditionele tegenstelling tussen overheid en markt. Dit marktperspectief in de planning behelst de gedachte dat overheid en markt geen tegenovergestelde werelden zijn. Het bestaan van markten is gebaseerd op de regels die hen sturen (Alexander, 2001). Dit perspectief verschilt van een benadering zoals die in Nederland veel voorkomt en die zich bezighoudt met de hoeveelheid sturing, of meer of minder overheidsinvloed. De afgelopen tien jaar is 'minder overheid en meer markt' in veel sectoren ingevoerd. We hebben privatisering, deregulatie en meer marktwerking gekregen in de luchtvaart en markten voor de post, telecom, energie, spoorgoederenvervoer, decentraal OV, curatieve zorg, kinderopvang, taxivervoer en notariaat (zie Min. EZ, 2008 voor een overzicht). Dit onderzoek is uitdrukkelijk niet naar 'meer' of 'minder', maar naar 'anders'. Dit betekent dat de overheid zich in de planning concentreert op het maken van goede randvoorwaarden, waarbinnen markten functioneren. Welke kansen en beperkingen in de afbakening in het eigendomsrecht zouden dat kunnen zijn, op welke manier zouden ze worden opgelegd en brengen ze met zich mee dat onze ruimtelijke orde beter wordt?

Planologische verkenning, geen juridische verkenning

De planologische verkenning van het aanbrengen van veranderingen in het rechtsregime staat in dit boek los van de juridische vraag of deze veranderingen in het rechtsregime mogelijk zijn. Dit vereist een juridisch zeer diepgravende analyse, die met veel onzekerheden is omgeven. Dit onderzoek trekt uitdrukkelijk geen conclusies over de juridische mogelijkheid om wijzigingen aan te brengen. De vraagstelling in dit proefschrift impliceert echter wel een zeker begrip van het recht en er wordt gebruik gemaakt van de basisbeginselen van het recht. Nederland heeft in beginsel een gesloten stelsel ('*numerus clausus*') van beperkt zakelijke rechten, waarbinnen partijen in beginsel niet kunnen komen tot het maken van andere goederenrechtelijke rechten. Uitgangspunt in dit onderzoek is dat onder geldend recht sprake zou kunnen zijn van onzekerheid over de mate waarin wijzigingen aangebracht kunnen worden. Op basis daarvan hanteer ik het (hypothetische) uitgangspunt dat er onder geldend recht sprake kan zijn van de situatie dat wijzigingen in de afbakening van rechten in beginsel niet mogelijk zijn. Vervolgens verken ik wat de effecten zijn van het hypothetische uitgangspunt dat er in beginsel wél wijzigingen in het rechtsregime kunnen worden aangebracht. De vraag óf het onder het huidige recht mogelijk is wijzigingen in het rechtsregime in te voeren laat ik buiten beschouwing.

Focus op woningmarkt

Om twee redenen ligt de focus op de woningmarkt. In de eerste plaats komt de omzetting van agrarische grond naar woonbestemmingen in Nederland relatief veel

voor. In de tweede plaats illustreert deze omzetting van 'groen naar rood' goed hoe het onroerendgoedrecht een rol speelt in locatieontwikkeling:

- Deze omzetting raakt drie deelmarkten van de projectontwikkeling binnen een bepaald gebied (te weten de grondmarkt, ontwikkelingsmarkt en de vastgoedmarkt, zie ook paragraaf 3 voor definities van deze begrippen) en daarmee het hele scala van omzettingsactiviteiten van grondverwerving-bestemmingswijziging-herverkaveling-gronduitgifte en ook alle beperkingen en uitbreidingen van de gebruiks- en beschikkingsrechten op grond die met dit proces samenhangen.
- Waardestijging bij omzetting van agrarische grond naar woningbouw kan hoog zijn. Dit maakt dat bij bestemmingswijziging veel actoren in de vastgoedwereld geïnteresseerd en betrokken zijn.
- De realisatie van bestemmingswijzigingen van agrarische grond naar woningbouw heeft de afgelopen vijftien à twintig jaar grote veranderingen ondergaan, die belangrijk zijn voor de positie van gemeenten. Waar gemeenten in het verleden agrarische grond kochten, bouwrijp maakten en uitgaven aan projectontwikkelaars, hebben projectontwikkelaars tegenwoordig op bijna alle ontwikkelingslocaties grondposities verworven. Met nieuwe regels voor kostenverhaal zoals die in de Wro (2008) zijn opgenomen en vanwege onzekerheden op de woningmarkt, oriënteren gemeenten zich op faciliterend grondbeleid. De onderhandelingspositie van de gemeente is ingrijpend veranderd, zowel in selectie van marktpartijen als in het stellen van aanvullende voorwaarden voor ruimtelijke kwaliteit boven op het bestemmingsplan, als in mogelijkheden voor kostenverhaal en winstontwikkeling.

2. Doelstellingen en onderzoeksmethode

De doelstelling van dit onderzoek is tweeledig:

- In het algemeen is de doelstelling meer inzicht te krijgen in de gevolgen van marktstructurering van de ruimtelijke ontwikkeling, zowel om wetenschappelijke als beleidsmatige redenen.
- In het bijzonder gaat het erom daaraan ideeën te ontleen over het verbeteren van de woningbouwontwikkeling.

Het onderzoek in dit boek richt zich op Nederland. Algemene theorieën worden genomen uit de NIE (hoofdstuk 2) en vervolgens op de Nederlandse situatie toegepast. Dit vereist kennis van de wetgeving in Nederland (hoofdstuk 3) en van hoe onroerendgoedrecht bij de woningbouwontwikkeling op dit moment worden ingezet (hoofdstuk 4). Deze hoofdstukken behandelen deze thema's telkens vanuit een planologisch perspectief, geen juridisch perspectief. Vervolgens wordt de vraag gesteld: stel dat de marktstructurering

op een bepaalde manier zou worden veranderd (wat nieuwe wetgeving zou vereisen), zou dat een bepaald probleem in de woningbouwontwikkeling kunnen oplossen? Deze vraag wordt drie keer gesteld, voor drie hypothetische veranderingen in de marktstructurering (hoofdstukken 5, 6 en 7). Hiermee wordt geen uitspraak gedaan over de juridische hypothetische mogelijkheid van het op deze manier veranderen van de marktstructurering. Dit wordt hier niet onderzocht.

De verkenning van de effecten van marktstructurering (doelstelling 2) is gebaseerd op de volgende redenering:

- Marktstructurering kan leiden tot wijzigingen in de uitoefening van rechten die gebruikt worden bij de ontwikkeling van vastgoed.
- Hierdoor kunnen nieuwe marktconstellaties en deelmarkten in de projectontwikkeling ontstaan.
- Dit heeft invloed op de manier waarop publieke en private marktpartijen het ontwikkelingsproces vormgeven.
- De manier waarop publieke en private partijen het ontwikkelingsproces vormgeven, beïnvloedt de ruimtelijke inrichting.

Deze verkenning wordt zowel theoretisch (hoofdstuk 2) als praktisch uitgevoerd. Bij dat laatste wordt nagegaan wat de te verwachten effecten zijn van respectievelijk de ontkoppeling van eigendom en ontwikkelingsrecht, het introduceren van verhandelbare rechten en het stimuleren van vrijwillige stedelijke herverkaveling door introductie van een wettelijke regeling. Telkens wordt aandacht besteed aan effecten van de wijziging in het rechtsregime op:

- het gedrag van betrokken marktactoren;
- de prijzen van rechten in de projectontwikkelingsmarkt (zoals eigendomsrechten en ontwikkelingsrechten op grond en vastgoed);
- het tempo van het projectontwikkelingsproces en de transactiesnelheid van rechten gedurende het proces van locatieontwikkeling (op de grondmarkt, de ontwikkelingsmarkt en de vastgoedmarkt);
- de prijs-kwaliteitverhouding van nieuwbouwwoningen (ten opzichte van woningen in de bestaande bouw);
- de ruimtelijke kenmerken van de woningontwikkeling (segmentatie van woningen, ontwikkelingspatroon).

Het praktische deel van het onderzoek – de verkenning van nieuwe marktstructureringsvormen – wordt uitgevoerd met gedachte-experimenten en gamesimulaties. Hiervoor is gekozen omdat dit één van de weinige methoden is die het mogelijk maakt te experimenteren met juridische regels die op dit moment niet bestaan. Daarnaast kan

gebruik worden gemaakt van de praktijkervaring van gemeenten, ontwikkelaars en beleggers op de ontwikkelingsmarkt van woningbouwlocaties en van de manier waarop zij met nieuwe regels werken.

Beperkingen in dit onderzoek

In dit onderzoek schat ik in wat de effecten zouden kunnen zijn van enkele gespecificeerde veranderingen in het rechtsregime op het realiseren van ruimtelijkeordeningsdoelstellingen. Kunnen ruimtelijkeordeningsdoelstellingen met een (hypothetisch) andere afbakening van rechten bereikt worden dan we nu kennen? Zo ja, dan is dit één van de aspecten die een rol kunnen spelen in de beleidsmatige en bestuurlijke beslissing van de wetgever om de huidige afbakening van rechten in het rechtsregime aan te passen. Naast doelbereiking spelen echter nog veel andere beoordelingscriteria een rol. Fundamenteel is bijvoorbeeld of de voorgestelde wijzigingen binnen het rechtssysteem passen. Wat betekenen die wijziging voor bestaande rechten betreffende grond en onroerend goed? Past het bijvoorbeeld in de sturingscultuur? Hoe moet eventueel overgangsbeleid eruit zien? Is het wenselijk om marktstructurering in te voeren? Loont het om met dit doel nieuwe wetgevingstrajecten op te starten om te komen tot bijvoorbeeld verhandelbare rechten of stedelijke herverkaveling? Dit zijn zeer relevante vragen, die in het onderzoek niet aan de orde komen.

Een andere belangrijke beperking van dit onderzoek vloeit voort uit het feit dat de wijzigingen in de rechtsregimes niet in de praktijk kunnen worden uitgetoetst. Daarom is in dit onderzoek gewerkt met gedachte-experimenten en gamesimulaties om daardoor een zo goed mogelijke inschatting te maken van de effecten van de wijzigingen in de rechtsregimes. Deze onderzoeksmethodologie brengt beperkingen met zich mee in de hardheid van de resultaten. Een bijkomende beperking is nog dat de gamesimulaties telkens één keer zijn uitgevoerd: daardoor ontstaan ook beperkingen in de generaliseerbaarheid van conclusies. Het onderzoek is een verkenning van marktstructurering. Het is géén vergelijking tussen marktstructurering en andere vormen van sturing.

3. Definities en institutioneel model voor rechtsregimes

In deze paragraaf staan de belangrijkste begrippen en definities die in dit boek centraal staan.

3a. Het begrip *institutie* uit de institutionele benadering kan gedefinieerd worden als door mensen ontworpen regels die structurerend zijn voor hun economische, sociale en politieke gedrag (North, 1990). Het zijn structuren en mechanismen die het gedrag

van individuen en groepen beïnvloeden. Durkheim omschrijft instituties als traditionele en collectieve patronen in denken, handelen en voelen (Zijderveld, 2000). Instituties zijn collectief (in tegenstelling tot individueel) gedeelde gedragingen. Meestal wordt de term gebruikt voor gedragingen die belangrijk zijn op het niveau van de samenleving als geheel, binnen organisaties en bestuur. Het gaat om ordenende mechanismen onder mensen, die zowel bewust als onbewust kunnen ontstaan en zich ontwikkelen. Instituties faciliteren de keuzevrijheid van individuen en bieden kansen voor interactie met anderen in de ruil van rechten. Daarbij limiteren instituties de keuzevrijheid van individuen en organisaties, zowel formeel in de vorm van wetgeving, als informeel met gebruiken over hoe we met elkaar omgaan.

3b. De institutie die in dit proefschrift centraal staat is het *rechtsregime* van de grondmarkt. Dit rechtsregime bestaat uit alle verschillende te onderscheiden rechten en arrangementen van rechten verbonden met grond, de verdeling van deze rechten en de manier waarop deze rechten gehandhaafd worden.

3c. *Markten* zijn instituties die coördinatie zonder centrale sturing mogelijk maken (Webster en Lai, 2003, p. 1). In markten worden rechten vrijwillig geruild (Needham, 2006). Om 'ruilen' tot een markt te maken, moeten ook verschillende partijen in de markt betrokken zijn: meerdere kopers en meerdere verkopers, met enige mate van concurrentie (Hodgson, 2002, p. 44). Onder het begrip markt vallen niet alleen de zaken die geruild worden, maar ook alle partijen die bij die ruil betrokken kunnen zijn, met hun kenmerken en de formele, informele regels en gewoonten die van invloed zijn op de markttuitkomsten (Segeren, 2007, p. 24): de hele institutionele structuur.

Box 2: voorbeeld markt

Een voorbeeld uit de markt van nieuwbouwoopwoningen is dat transactie van het eigendomsrecht plaatsvindt als een eigenaar van een woning, bijvoorbeeld een projectontwikkelaar, behoud van de woning lager waardeert dan de verkoopprijs. Of in de grondmarkt: het eigendomsrecht van de grond gaat naar die ontwikkelaar die dit recht het hoogste waardeert. Beide partijen (projectontwikkelaar en koper, of agrarische eigenaren en ontwikkelaars) profiteren van de transactie. Zo komen rechten op die plaats waar ze het hoogst worden gewaardeerd (afgemeten aan het bedrag dat mensen daadwerkelijk bereid zijn om te betalen).

De markt in de projectontwikkeling heeft betrekking op manieren van interactie tussen betrokken actoren binnen de formele en informele institutionele kaders. Gemeenten, ontwikkelaars, bouwers, woonconsumenten, corporaties en beleggers nemen voortdurend beslissingen over productie van vastgoed en consumptie van

huisvestingsdiensten. Dit proces wordt gecoördineerd door de markt, waaronder de regels die rechten in grond en vastgoed afbakenen. Het prijsmechanisme en de transactiekosten maken dat betrokkenen zelf (sneller of langzamer) reageren op onevenwichtigheden, omdat onevenwichtigheid zich uit in onder meer prijsaanpassingen. Dit is weer een signaal voor anderen om ook te reageren. De kracht van de markt ten opzichte van een hiërarchische vorm van coördinatie zoals ruimtelijke ordening, ligt in het direct kunnen mobiliseren van en reageren op informatie. Er zit in de afbakening van rechten een aanmoedigingseffect en een informatie-effect opgesloten: prijzen maken het mogelijk de handelingen van vele mensen te coördineren (Holzhauer en Teijl; 1995, p. 74). Het functioneren van de markt van de projectontwikkeling is nauw verbonden met de institutionele structuur van de projectontwikkeling.

3d. Een van de centrale begrippen is het vermogensrecht *eigendom*. Eigendom is het meest volledige recht op een zaak. In juridische termen spreek je niet over het hebben van een huis, bouwperceel of bouwopgave, maar over het hebben van een (eigendoms) recht op een huis, bouwperceel of bouwclaim. Het is de door de wet beschermde en begrensde mogelijkheid om iedere derde van het gebruik en genot van het huis uit te sluiten. Een recht is een 'morele claim' of een 'privilege'. Dit veronderstelt dat er in ieder geval twee partijen bij betrokken zijn: diegene die het recht/privilege heeft en diegene tegen wie het recht/privilege gehouden wordt (Hohfeld, 1919). Deze exclusieve bevoegdheid wordt ontleend aan het bestaan van het eigendomsrecht, niet aan het bestaan van de zaak zelf (Van der Steur, 2003). Het gaat om de juridische verhouding. Het juridisch technische begrip van eigendom wijkt daarin af van spreektaal, waarin een recht en een zaak op één lijn worden gesteld (zie ook de bijlage over eigendomsrechten).

Het bekijken van *eigendomsrecht* van grond als een bundel al dan niet juridisch te onderscheiden rechten, zoals bij een institutionele benadering, helpt bij het helder analyseren van onroerendgoedrecht. Met rechten op grond wordt bedoeld de te onderscheiden gebruiks- en beschikkingsrechten van grond. Dit is breder dan de juridisch te onderscheiden rechten zoals zakelijke rechten en persoonlijke rechten. Niet alle gebruiks- en beschikkingsrechten van grond zijn immers juridisch te onderscheiden. Eigendomsrecht van grond bevat in deze analyse onder andere juridische rechten zoals beperkt zakelijke rechten (denk aan erfpacht en opstalrecht) en persoonlijke rechten (zoals huur en pacht). Aan veel rechten kunnen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke beperkingen worden opgelegd, die vooral terug te vinden zijn in het onroerendgoedrecht. Er zijn ook niet-juridisch afgebakende rechten te benoemen: het recht de grond te bezitten, te gebruiken, er inkomen uit te verwerven door vruchtgebruik, er inkomen uit te verwerven door de bestemming te wijzigen, de grond te ontwikkelen en de grond van de hand te doen of te verkopen (Honoré, 1961).

3e. *Onroerendgoedrecht* behelst het gebruik en de rechtsbescherming en de beperking van rechten verbonden met grond. *Onroerende zaken* zijn alle gronden, inclusief delfstoffen en met grond verenigde beplanting en duurzaam met de grond verbonden gebouwen. Onroerendgoedrecht is het onderdeel van recht dat specifiek betrekking heeft op gebruik van grond, inclusief vragen over eigendom en daarvan afgeleide rechten. Het is 'grondgebruikrecht' (VanVelten, 2009, p. 1). Onroerendgoedrecht is een functioneel vak, waarin alle gedeelten van het rechtssysteem die betrekking hebben op onroerend goed in hun onderlinge samenhang worden gebracht (Van Velten, 2009, p. 2). Het onroerendgoedrecht is een doorsnede van publiek- en privaatrecht.

3f. *Projectontwikkeling van een locatie* is een proces waarin onroerendgoedrechten (rechten verbonden met grond en vastgoed) worden ingezet om van agrarische grond tot verhandelbaar vastgoed te komen. (Healey, 1992). In dit proces worden binnen lokale markten grond en gebouwen ontwikkeld en verhandeld en op termijn weer afgebroken, om plaats te maken voor nieuwe ontwikkelingsprojecten (Van der Krabben, 1995, p. 17). Projectontwikkeling van een locatie bestaat uit verschillende markten waarin marktpartijen met elkaar concurreren om grondpositie, bouw- en woonrijpmakingsdiensten, de bouwopgave zelf, de verkoop van vastgoed en de koop van dat vastgoed. Het *projectontwikkelingsproces* op een ontwikkelingslocatie bestaat dan ook uit een aantal deelmarkten:

- de *grondontwikkelingsmarkt*: in deze markt worden ruwe agrarische grond en ruwe bouwgrond verhandeld. Deze bestaat uit:
 - de markt om rechten op grond als belegging: concreet de markt voor agrarische grond met verwachtingswaarde;
 - de markt om rechten op ruwe bouwgrond, om – door grondeigendom te verwerven – grip te krijgen op de bouw- of ontwikkelingsrechten;
 - de markt om rechten op bouwrijpmakingsdiensten: sloop, grondwerken, de aanleg van infrastructuur, civiele werken en kabels en leidingen zodat bouwrijpe kavels ontstaan waarop een bouwer of ontwikkelaar woningen kan realiseren.
- de *markt om nieuwbouwopgaven* en alles wat met de bouw van nieuwbouwwoningen samenhangt (en de markten van installatiediensten, architectuur, stedenbouw en dergelijke die daar weer deel van uitmaken);
- de *markt om de verkoop en marketing van woningen*, waarin nieuwe woningen worden verhandeld aan beleggers of woningbouwcorporaties (voor de huurmarkt) en eindgebruikers (voor de koopmarkt).

De drie deelmarkten hangen nauw samen. Meestal wisselt het toebehoren van rechten verbonden met grond gedurende het ontwikkelingsproces binnen de verschillende deelmarkten enkele keren. Bijvoorbeeld van boer, naar gemeente of

naar bouwer of ontwikkelaar, naar eindgebruiker, belegger of corporatie, in allerlei variaties. Wanneer sprake is van een functieverandering in het bestemmingsplan hangt het ontwikkelingsproces tot aan verlening van de bouwvergunning voor een woningbouwlocatie, samen met de afbakening en het toebehoren van rechten op de locatie.

Figuur 1. Het ontwikkelingsproces op één lokale woningmarkt

Markt op locatieniveau	Grondmarkt		Ontwikkelingsmarkt		Vastgoedmarkt	
Fase in het ontwikkelingsproces	Ruwe bouwgrond	Proces van bouwrijp maken	Proces van bouwrijp maken	Bouwproces	Bouwproces	Het exploiteren van gebouwen
	Aanbod	Vraag	Aanbod	Vraag	Aanbod	Vraag
Betrokken actoren	Eigenaren die grond ter beschikking stellen, (boeren, particuliere eigenaren)	Diegenen die grond bouwrijp willen maken. (een ontwikkelaar kan deze markt overslaan door aankoop van ruwe bouwgrond)	Diegenen die ruwe bouwgrond hebben kunnen verwerven en zelfrealisatoren (grondbezittende ontwikkelaars en bouwers)	Diegenen die willen bouwen of zelfrealisatoren.	Diegenen die bouwrijp gemaakte grond hebben kunnen kopen (of zelfrealisatoren)	Diegenen die voltooide gebouwen willen kopen voor eigen gebruik of verhuur. Particuliere kopers en beleggers en

3g. Gedurende het locatieontwikkelingsproces smeden de houders van eigendom of rechten verbonden met eigendom voor hen zo aantrekkelijk mogelijke *arrangementen van rechten*. Dit doen ze door delen van het eigendomsrecht te verhandelen of door contractueel een bepaald gebruik van het eigendomsrecht te bedingen. De mate waarin beperkte eigendomsrechten of andere rechten in grond en vastgoed zijn afgebakend binnen het rechtsregime, beïnvloedt de mogelijkheden om gedurende het ontwikkelingsproces te komen tot aantrekkelijke arrangementen van rechten. Hoe deze rechten in grond zijn gedefinieerd en gespecificeerd in een land, heeft invloed op de bandbreedte aan mogelijkheden en de creativiteit, waarmee publieke en private marktpartijen kunnen komen tot aantrekkelijke projectontwikkelingsarrangementen.

Box 3: voorbeeld van een rechtsarrangement

Wanneer een gemeente eigendom van de grond heeft, voert ze vaak actief grondbeleid. Ze geeft de grond onder voorwaarden uit aan bijvoorbeeld een ontwikkelaar, corporatie of bouwer die een plan voor de locatie heeft gemaakt, of die het meeste geld voor de ontwikkelingsrechten en de grond biedt. Wanneer een ontwikkelaar over grondeigendom beschikt, zal deze waarschijnlijk proberen de grond zelfstandig of met een bouwclaim te ontwikkelen. Dit geeft de gemeente dan minder keuze bij het selecteren van een marktpartij voor de opgave. Ze kan waarschijnlijk ook minder voorwaarden stellen aan de uitwerking van het plan.

Op uitleglocaties wordt de eigendom van agrarische grond met een wijziging in het

bestemmingsplan een eigendomsrecht op (ruwe) bouwgrond. Dit recht geeft een projectontwikkelaar of bouwer in Nederland het *recht op zelfrealisatie*: het recht om deze grond te ontwikkelen binnen de randvoorwaarden die het bestemmingsplan hieraan stelt. Het gebruik van dit recht maakt het mogelijk – onder voorwaarden – vastgoed te ontwikkelen. Door het eigendomsrecht vervolgens te splitsen in appartementsrechten of individuele eigendomsrechten, kan de woningbouwlocatie worden opgedeeld in verkoopbare eenheden (appartementen en individuele woningen).

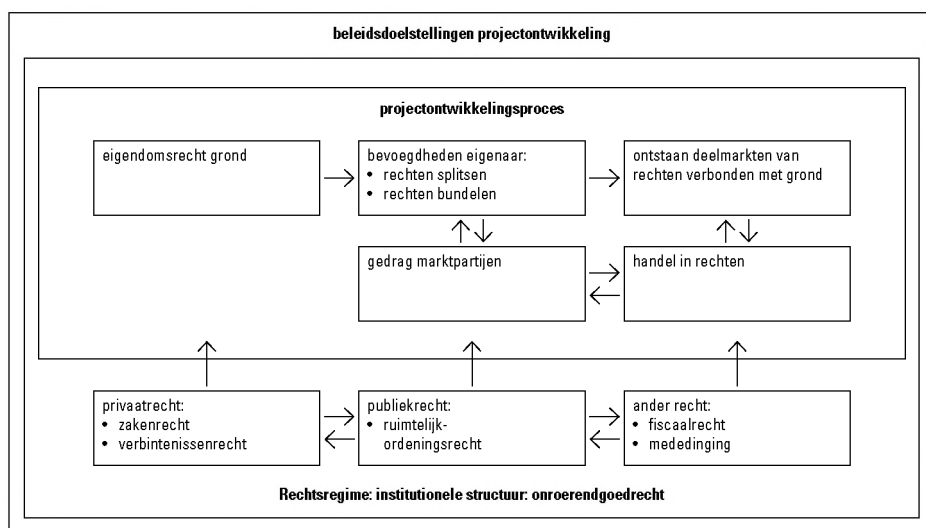
3h. *Ruimtelijke ordening* is gezien door een institutionele bril de beperking door de overheid van het inzetten van rechten op grond. Dit sluit aan bij de omschrijving van ruimtelijke ordening vanuit een Nieuw Institutioneel Economisch (NIE-) perspectief zoals Heikilla omschrijft. *'much of what we call planning entails clarification, interpretation, disentanglement, and oversight of the maze of overlapping or contradictory sets of entitlements and obligations arising from the ownership or use of land'* (Heikilla, 2000, p. 194). Lai benoemt de rol van de ruimtelijke ordening als volgt: *'...the role of zoning... in delineating private property rights and in establishing and enlarging the land market'* (Lai, 1997, p. 234). Het bestemmingsplan is volgens Fischel (1985) en Nelson (1977) een collectief *'property right'*, gebruikt door de gemeente om daarmee bestuurlijke doelstellingen te realiseren. Door het bestemmingsplan ontstaat soms een meer volledige bundel gebruiksmogelijkheden op een bepaalde kavel en soms een minder volledige bundel gebruiksmogelijkheden. Dit kan van grote invloed zijn op de waarde van deze kavel, zowel in economische, ruimtelijke als emotionele zin. Soms ontstaat een grotere geaggregeerde waarde van de kavel, bijvoorbeeld omdat het grondgebruik hierdoor efficiënter kan worden, of omdat extra mogelijkheden ontstaan om neveneffecten te internaliseren, of om *'free rider'*-problemen op te lossen (Hochman en Ofek (1979)). Ook kan door de wijziging in de gebruiksmogelijkheden een lagere geaggregeerde waarde van de grond ontstaan. De overheid maakt met het vaststellen van een bestemmingsplan voor nieuwe woningbouwlocaties een impliciete verdeling van bepaalde gebruiksrechten op grond. Immers er is in de jurisprudentie rond het zelfrealisatierecht sprake van een impliciet, juridisch niet als zodanig afgebakend *'ontwikkelingsrecht'* van de eigenaar van de grond, mits deze in staat is het plan volgens het bestemmingsplan te realiseren. Dit recht wordt in die zin *'gratis'* uitgedeeld aan projectontwikkelaars en bouwers die beschikken over de eigendom van bepaalde in het bestemmingsplan aangewezen kavels. Dit informele recht *'ontwikkelingsrecht'* is onder de huidige regelgeving niet overdraagbaar. Het recht om de grond te ontwikkelen, wordt als het ware buiten de markt gehouden.

Ruimtelijke ordening heeft grote invloed op het gebruik van rechten verbonden met grond en daarmee op het grondgebruik. Het *bestemmingsplan* is hierin het

belangrijkste instrument. Voor de projectontwikkeling is het bestemmingsplan één van de meest cruciale randvoorwaarden om te komen tot het realiseren van nieuwbouw. De voorgestelde nieuwbouw moet volgens het plan zijn toegestaan naar bestemming en aanvullende voorschriften over kavelgrootte, bouwhoogte, bebouwingsdichtheid, rooilijn, parkeervereisten, et cetera. In dat opzicht betekent het bestemmingsplan een belangrijke beperking van de gebruiksrechten van de eigenaar van grond en andere houders van rechten verbonden met grond.

Uit het voorgaande kan een model worden opgesteld dat de leidraad vormt voor de verkenning van marktstructurering als beleidsinstrument voor de ruimtelijke ordening. In het model ligt het accent op de relatie tussen de afbakening van rechten zoals verankerd in de institutionele structuur van de projectontwikkeling en het functioneren van deelmarkten in rechten.

Figuur 2. Werking van het rechtsregime op de projectontwikkeling



In dit model is het rechtsregime een onafhankelijke variabele in het ontwikkelingsproces en het ontwikkelingsproces de afhankelijke variabele. Kenmerken en rollen van publieke en private marktpartijen worden beschouwd als interveniërende variabelen. (De invloed van deze partijen is wel erkend, maar dit is niet waar de analyse in dit boek om draait). De afbakening van rechten verbonden met grond heeft invloed op de aard en reikwijdte van mogelijke relaties (contracten, transacties, samenwerkingsverbanden) tussen actoren in het ontwikkelingsproces. Het model is in dat opzicht een illustratie van de institutionele definitie van het ontwikkelingsproces.

4. Marktperspectief in planning

Marktstructurering op basis van een institutionele benadering

Het marktperspectief op de planning heeft in dit boek de vorm van marktstructurering. Marktstructurering als beleidsinstrument heeft betrekking op het doelbewust afbakenen van rechten om bij te dragen aan beleidsdoelstellingen. Door het bepalen of veranderen van deze rechten en regels, maak je een bepaalde vorm van interactie tussen marktpartijen meer of minder aantrekkelijk. Marktstructurering kan leiden tot andere markten in rechten. Dit kan weer leiden tot een andere toedeling van rechten. De andere allocatie zou effecten kunnen hebben op het projectontwikkelingsproces en de ruimtelijke inrichting.

De uitwerking hiervan is gebaseerd op een rechtseconomische benadering, één van de deelgebieden van de institutionele benadering. In hoofdstuk 2 ga ik dieper in op de institutionele benadering en de rechtseconomie, voor nu is het belangrijk alleen de basis van deze insteek uiteen te zetten. Uitgangspunt is dat regels over het gebruik en de overdracht van rechten de randvoorwaarden voor markten in rechten maken. Eigendom wordt beschouwd als bundel rechten. De afbakening en inhoud van rechten binnen de bundel staat centraal, onder het uitgangspunt dat deze rechten binnen randvoorwaarden gecreëerd en/of gewijzigd kunnen worden (Bromley, 1991), door een wetgever, of door partijen in de projectontwikkelingsmarkt. Verwacht wordt dat dit tot andere markten in rechten verbonden met grond leidt en tot een andere toewijzing van rechten die effecten kan hebben op de gebouwde omgeving.

Box 4: voorbeeld van de invloed van de afbakening van rechten en de werking van de vastgoedmarkt

Een voorbeeld van de invloed van de afbakening van rechten op de vastgoedmarkt is het bestaan van 'long tenancy leases' in Engeland en Wales. Een 'long lease' is een oud zakelijk recht dat nog het meest lijkt op een huurrecht. Het wordt gebruikt voor de huur van gebouwen zowel van woningen als voor commercieel vastgoed. Belangrijk verschil met huren is dat 'long leases' een zeer lange looptijd kunnen hebben (minimaal 21 jaar en oplopend tot bijvoorbeeld 100 jaar) en dat het in tegenstelling tot huur een zakelijk recht is en geen persoonlijk recht. Dat betekent dat een long lease verhandeld kan worden. Daarmee heeft het recht een belangrijke economische waarde. Voor eigenaren en gebruikers van vastgoed met 'leasehold'-rechten betekent dit ook dat het voor hen aantrekkelijk kan zijn te komen tot zeer langjarige overeenkomsten. Dit heeft invloed op zowel de waarde van het recht en (deels hiermee samenhangend) het risicoprofiel van het recht. Onder invloed van 'long leases' is de professionele vastgoedmarkt in bijvoorbeeld de bedrijfsruimtemarkt relatief sterker ontwikkeld dan in veel andere landen. Voor meer informatie, zie Needham (2006).

Dit is een marktgericht planningsperspectief, omdat sturing is gericht op vrijwillige interactie tussen marktpartijen. Er is geen centraal orgaan dat bepaalt wie wat moet doen, maar een centraal orgaan dat kaders vaststelt waarbinnen markten opereren.

Redenen voor een marktperspectief in de planning

De reden om een marktperspectief in de ruimtelijke ordening en projectontwikkeling te onderzoeken is drieledig. In de eerste plaats is het de verwachting en ervaring dat op sommige beleidsthema's gewenste beleidsdoelstellingen moeilijk door inzet van traditionele publiekrechtelijke sturingsinstrumenten zijn te bereiken. Traditioneel sturende regels leggen vaak een bepaald te behalen resultaat vast, zoals het realiseren van woningen met een bepaalde omvang, of een bepaalde hoogte. Dit werkt vaak goed, maar niet alles wat een overheid wil bereiken kan altijd goed vastgelegd worden in een directe eis of regel. Daarnaast leveren deze regels niet altijd het gewenste resultaat op.

Box 5: voorbeeld van een knelpunt bij directieve regels

Vergunningverlening moet worden getoetst aan regels, waarin de overheid tot in detail vastlegt aan welke technische en architectonische eisen de vergunningsplichtige moet voldoen, of in geval van een exploitatievergunning: in welke mate de vergunningsplichtige moet bijdragen aan kosten die samenhangen met de planontwikkeling. De overheid moet dus om bijvoorbeeld een bouwvergunning te verlenen, beschikken over een enorme kennis aan bouwtechnieken, kosten voor bouwen en bedrijfsspecifieke gegevens om de best mogelijke oplossing tegen de laagst mogelijke kosten voor te schrijven. In de praktijk is deze kennis er niet voldoende. Daarnaast heeft de overheid geen directe motivatie om te zoeken naar de meest efficiënte oplossing voor een bepaalde bouwopgave, om zo haar ruimtelijke doelstellingen met de gewenste kwaliteit te bereiken.

Dergelijke directieve regels proberen de uitkomsten van het ontwikkelingsproces al op voorhand vast te leggen. Consequentie is dat directieve regels niet altijd optimaal gebruik maken van creativiteit en oplossingsvermogen van marktpartijen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de kwaliteit van woningen. Woningen kunnen van een uitstekende kwaliteit zijn, zonder dat deze voldoen aan alle eisen die bestemmingsplan of bouwbesluit stelt. Tegelijkertijd kunnen woningen die aan alle wensen en eisen voldoen, al bij oplevering van onvoldoende kwaliteit zijn. De beleidsdoelstelling van 'goede prijs-kwaliteitverhouding van woningen' zoals het Kabinet in 2001 ambieerde (VROM, 2001), is moeilijk 'vast' te leggen met het huidige gebruikte beleidsinstrumentarium.

Box 6: voorbeelden van non-directieve aanbesteding in de vorm van concurrentiegericht dialog

Sommige ontwikkelingsprojecten zijn dermate complex dat een overheid als opdrachtgever niet altijd weet wat het resultaat precies moet zijn. Met dit doel wordt de laatste

jaren soms gewerkt met een aanbesteding in de vorm van een concurrentiegericht dialog. Deze vorm van aanbesteding komt voor in situaties waarin overheden complexe bundels van rechten in de markt willen zetten, zoals rechten op het uitvoeren van onderhoud, de exploitatie van infrastructuur en rechten op de ontwikkeling en exploitatie van vastgoed. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de gecombineerde ontwikkeling van de aanleg van een overkluizing over de A2 Maastricht in combinatie met de ontwikkeling van 1.000 woningen, kantoren en commerciële voorzieningen. Dit soort complexe opgaven worden met een concurrentiegericht dialog in intensieve samenwerking met toekomstige opdrachtnemers uitgewerkt, niet door eenzijdig opleggen van eisen (zie Geuting, 2009).

Nog een beperking van sturing door ruimtelijke ordeningsregels (met andere woorden: publiekrecht) is dat dit statisch is en bijvoorbeeld projectontwikkelaars en bouwers niet stimuleert te vernieuwen en beter te presteren dan opgelegde normen. Meer doen dan de norm kan voor de projectontwikkelaar of bouwer betekenen te investeren in een project dat meer geld kost zonder extra opbrengsten. Andere nadelen van directieve regels kunnen zijn dat deze ontwijkend gedrag kunnen bevorderen of een averechtse uitwerking kunnen hebben.

De tweede reden om een marktperspectief te verkennen vormt de constatering dat in Nederland marktstructurering in de ruimtelijke ordening (buiten actief grondbeleid) nog nauwelijks doelbewust wordt ingezet. Het zou een aanvullend instrument voor de overheid kunnen zijn, om haar ruimtelijke orderingsdoelstellingen te bereiken. In Nederland worden verschillende typen instrumenten gebruikt in de projectontwikkeling en ruimtelijke ordening. Gemeenten zetten publiekrechtelijke regels in, zoals een bouwvergunning of het bestemmingsplan, waarin bestemming en gebruik van grond en gebouwen worden bepaald. Daarnaast is het in Nederland gebruikelijk dat de overheid een actieve marktpartij is in het ontwikkelingsproces, door actief grondbeleid te voeren of risicodragend deel te nemen in de vorm van publiek-private samenwerking in de projectontwikkeling. Gemeenten maken verder vooral gebruik van subsidies, heffingen en regels die private marktpartijen meer zekerheid geven, waardoor de transactiekosten in de projectontwikkeling omlaag gaan. Bewuste marktstructurering in het ontwikkelingsproces komt echter niet vaak voor.

Een derde reden om een marktperspectief te onderzoeken is dat verkennen van effecten van marktstructurering ook internationaal een relatief onontgonnen veld is. Er bestaat crossnationaal onderzoek naar marktstructurering in verschillende landen (zie ook Muñoz Gielen, 2010). Maar naar de specifieke mogelijkheden van hoe en op welke manier marktstructurering het proces van de locatieontwikkeling zou kunnen beïnvloeden is

weinig onderzoek gedaan. Een belangrijke reden is de complexiteit van het analyseren van rechtsregimes in de grond- en ontwikkelingsmarkt. Een andere reden is dat het onderwerp van marktstructurering zich enigszins op de grens van rechtseconomisch-, ruimtelijk- en vastgoedonderzoek bevindt. Zie voor een overzicht Webster en Lai, 2003; Pennington, 2002; Corkindale, 1999; Fischel, 1985; Siegan, 1972.

Onderscheid tussen directe en indirecte marktstructurering

Van *directe marktstructurering* is sprake wanneer de overheid bewust een nieuw zakelijk recht creëert of de afbakening van zakelijke rechten binnen de projectontwikkelingsmarkt wijzigt, met als doel het beïnvloeden van de vrijwillige interactie tussen betrokken marktactoren. In die situatie is er een verandering in het goederenrecht, zoals een verandering in het eigendomsrecht. Het is een directe ingreep in de structuur van de markt voor ontwikkelingsopgaven. Nieuwe deelmarkten kunnen ontstaan. Een voorbeeld van een nieuw zakelijk recht dat door de wetgever is gemaakt is het appartementsrecht dat is ingevoerd in 1951 en veel gebruikt wordt in gebouwen met meergezinswoningen.

Bij *indirecte marktstructurering* is sprake van wijziging in een *ander rechtsgebied* dan het goederenrecht, zoals verbintenissenrecht, publiekrecht of fiscaalrecht, met als doel een bepaalde verandering in gebruik van bestaande zakelijke rechten. Het leidt er bijvoorbeeld toe dat het aantrekkelijk wordt bestaande zakelijke rechten 'anders' (meer of minder, of met een ander doel) te gebruiken. In paragraaf 2.2 ga ik in op hoe deze benadering zich verhoudt tot het perspectief van andere auteurs in de nieuwe institutionele economie en de rechtseconomie.

5. Aansluiting op algemene beleidsmatige discussies in de planning

1. Privaatrecht speelt een steeds grotere rol in de ontwikkelingspraktijk

Dit proefschrift sluit aan bij de toename van het gebruik van privaatrecht in de projectontwikkeling. Wanneer een gemeente grond koopt, maakt zij gebruik van privaatrecht. De mate waarin een gemeente haar grondeigendom privaatrechtelijk gebruikt, is in de loop van de tijd uitgebreider geworden. Denk aan geïntegreerde contracten in de vorm van BOT's ('*Build Operate and Transfer*'-constructies), die in gebruik zijn geraakt in projectontwikkelings-, bouw- en beleggersmarkten in navolging van Angelsaksische landen. In de grond- en vastgoedontwikkeling zijn er nieuwe toepassingen van bestaande zakelijke rechten, zoals 'overbouwingsrechten' en verhandelbare 'luchtrechten' ('*air rights*' gegoten in de vorm van een erfpachtrecht), van ongebonden bouwclaims en tussenvormen van huur en koop in de woningmarkt (zie

hoofdstuk 4 voor een overzicht). Bovendien werd toepassing van bestaande zakelijke rechten verbreed. Voorbeelden hiervan zijn appartementsrechten die worden toegepast in situaties van collectief particulier opdrachtgeverschap in de woningbouw (Van Velten, 2009) en ontwikkelingen waar mede-eigendom en mandeligheid worden ingezet in de woningbouwontwikkeling als tussenvorm tussen particulier en openbaar gebied. Er is meer projectmatige samenwerking tussen partijen, waarbij die partijen gebruik maken van verbintenissenrecht. Zij zoeken naar aanpassingen in het rechtsregime om realisatie van gestelde ruimtelijke doelstellingen te bevorderen (VROM-raad, 2004; Groetelaers, 2004). Ook neemt interesse toe in buitenlandse rechtsarrangementen zoals het 'Valenciaans model' en de meerwaarde die buitenlandse rechtsarrangementen zouden kunnen hebben voor de Nederlandse planningspraktijk (VROM-raad, 2004, Muñoz Gielen en Korthals Altes, 2007; Muñoz Gielen, 2010).

2. Bestaand overheidsbeleid biedt geen oplossing voor sommige woningmarktproblemen

De VROM-raad (2007, 2009) constateert tekortkomingen in de manier waarop de woningmarkt en de grondmarkt werkt. Met name is er een tekort aan goede woningen en prijzen van koopwoningen zijn te hoog. Woonlasten voor zowel huurders als kopers namen vanaf de jaren negentig tot circa september 2008 substantieel sneller toe dan inflatie. Daarnaast zijn er kwantitatieve en kwalitatieve mismatches in de huurmarkt tussen vraag en aanbod. De VROM-raad wijst erop dat de huidige rol van de overheid om de werking van de woningmarkt te beïnvloeden 'niet consistent en niet effectief' is (p. 16). Dit geldt in markten voor bestaande woningen en voor nieuwbouw. Volgens de raad worden door ruimtelijk beleid, grondbeleid en kwaliteitsbeleid aan de aanbodzijde van de woningmarkt onnodige barrières opgeworpen voor het nieuw ontwikkelen en bouwen van woningen. In 2004 en in 2009 benadrukte de VROM-raad in haar advies over 'ontwikkelingsplanologie' en 'grond voor kwaliteit' dat niet altijd alle beleidsdoelstellingen bereikt kunnen worden met het instrumentarium zoals het er is. De raad bepleit 'minder ruimte voor hiërarchische sturing vanuit de overheid'. Dit vraagt 'om een overheid die meestuurt (netwerksturing) en de condities creëert voor netwerksturing en wel zelfsturing van maatschappelijke actoren' (VROM-raad, 2004, p. 12). Later adviseert de raad in sommige gevallen het belang van een bepaalde locatie zwaarder te laten wegen dan de eigendom en het zelfrealisatierecht van betrokken partijen en het zelfrealisatierecht op te heffen (VROM-raad, 2009, p.41).

Het rapport uit 2007 pleit voor een overheid die op een andere manier in de woningmarkt interenieert, niet door 'minder overheid en meer markt', maar door 'andere interventie van de overheid': de overheid als 'marktmeester' (p. 56). Het rapport noemt dat voor een gezonde marktwerking nodig is dat monopolies van aanbieders (bouwers, grondeigenaren, woningcorporaties) worden voorkomen (p.50), zodat woonconsumenten

voldoende keuzevrijheid hebben tussen aanbieders van woningen. De aanbevelingen die de VROM-raad doet, hebben overwegend betrekking op traditionele overheidsinstrumenten zoals publiekrecht (aanbodverruiming in bestemmingsplannen), het hervormen van subsidies en heffingen in de vorm van eigendomsneutrale woontoeslagen en een aankoopregeling voor herstructureringswijken en versnipperde locaties. In de uitwerking komen vormen van marktstructurering niet voor. Dit boek is een verkenning van mogelijk aanvullend instrumentarium – namelijk marktstructurering – om de gesignaleerde problemen in de woningmarkt te verminderen.

3. De werking van de grondmarkt is veranderlijk, waardoor gemeentelijke doelstellingen niet (meer) worden bereikt

De werking van de grondmarkt is sinds midden jaren tachtig in verandering. Waar in het recente verleden gemeenten beschikten over ruwe bouwgrond, deze bouwrijp maakten en onder voorwaarden uitgaven aan bouwers en ontwikkelaars (actief grondbeleid), geldt nu voor een groot aantal uitleglocaties dat naast de gemeente ook bouwers en ontwikkelaars beschikken over ruwe bouwgrond die ontwikkeld kan worden, mits het bestemmingsplan wordt gevolgd. Dit heeft consequenties voor de doelstellingen die gemeenten kunnen bereiken met hun beleid. Bij actief grondbeleid kan een gemeente kosten voor publieke voorzieningen verhalen. In de praktijk sloten gemeenten, zeker tot en met 2008 veel 'actieve', door hen zelf gevoerde grondexploitaties voor ontwikkelingslocaties ook met winst af. Deze winsten uit woningbouw en andere vormen van vastgoedontwikkeling vormden in veel gemeenten een belangrijke gemeentelijke inkomstenbron in de vorm van algemene middelen die binnen de gemeentelijke begroting 'vrij' te besteden zijn (Marlet, 2003, Korthals Altes, 2008). Minstens zo belangrijk was dat met actief grondbeleid een gemeente in staat is haar regierol in de projectontwikkeling te versterken. Ze kan in vergelijking tot faciliterend grondbeleid meer invloed uitoefenen op bijvoorbeeld de segmentatie van woningen, de prijsklassen waarin woningen worden ontwikkeld en de verschijningsvorm van woningen. Omdat actief grondbeleid in de naoorlogse periode in de meeste gemeenten gemeengoed was geworden (Groetelaers, 2004), hebben de meeste gemeenten expertise opgebouwd in het voeren van grondexploitaties, het verwerven van inkomsten op basis van actieve gronduitgifte en het regisseren van de ruimtelijke ordening door actief beleid.

Met de veranderende eigendomsposities op de grondmarkt is discussie over de werking van het ondersteunende juridische instrumentarium ontstaan (VROM-Raad, 2004, 2007, 2009). Volgens de Nota Grondbeleid voldoet het publiekrechtelijke ruimtelijke ordeningsinstrumentarium niet meer (VROM, 2001, p. 9). Gemeenten ervaren dat ze op basis van gronduitgiftebeleid en privaatrechtelijke contracten met eigenaren op een hoger ambitieniveau kunnen sturen, dan zonder grondeigendom en met slechts faciliterend

grondbeleid. Gemeenten moeten aan de nieuwe situatie wennen. In de eerste plaats omdat de expertise die gemeentelijke organisaties opbouwden vooral gerelateerd is aan actief grondbeleid. In de tweede plaats omdat het grondbeleidsinstrumentarium in de naoorlogse periode in Nederland verweven is met de uitgiftepraktijk van actief grondbeleid. De WRO veronderstelt impliciet een faciliterend grondbeleid. Echter de ontwikkeling en jurisprudentie van de Onteigeningswet en de Wet Voorkeursrecht Gemeenten kennen hun grondslag in de problemen waar gemeenten in de ruimtelijke ordening tegen aanliepen en zijn dus vaak gelieerd aan actief grondbeleid. In dat opzicht past de verkenning van marktstructurering goed bij de veranderingen van de afgelopen jaren in de eigendomsverhoudingen op de grondmarkt. De VROM-raad pleit voor het meer gelijktrekken van faciliterend grondbeleid met actief grondbeleid (VROM-raad, 2004, p. 13). Dit onderzoek biedt overheden een verkenning van aanvullende instrumenten (te weten marktstructurering) voor faciliterend ruimtelijk beleid.

4. Input voor actualisering van het grondbeleidsinstrumentarium

De Nota Grondbeleid (VROM, 2001) stuurde aan op het moderniseren en actualiseren van het grondbeleidsinstrumentarium, door nieuwe wetgevingstrajecten te starten en een beleidsagenda op te stellen voor onderzoek om het grondbeleidsinstrumentarium te herijken. In de praktijk bleef de herijking van het instrumentarium overwegend beperkt tot het vereenvoudigen en verbeteren van procedures.

- In 2005 is de actualisering van de Onteigeningswet vastgesteld door de Tweede Kamer. De wijzigingen zijn vooral procedureel en zelden inhoudelijk. Zo worden er door de MDW-werkgroep die de actualisering uitvoerde geen voorstellen gedaan de mogelijkheden voor zelfrealisatie te wijzigen. De aanpassingen leiden er weliswaar toe dat grondverwerving door gemeenten vergemakkelijkt werd voor wat betreft de procedure, maar het levert gemeenten geen nieuwe strategische positie op.
- De Wro is op 1 juli 2008 in werking getreden. Voortaan is duidelijker wie waarvoor verantwoordelijk is en de wet is als geheel overzichtelijker, leesbaarder en dus naar verwachting eenvoudiger in het gebruik. Specifiek voor het vervangen van actief grondbeleid met faciliterend grondbeleid, is het nieuwe onderdeel Afdeling Grondexploitatiewet binnen de Wro opgenomen. Dit onderdeel verruimt de mogelijkheden van gemeenten om de ruimtelijke kwaliteit van de projectontwikkeling te regisseren ook wanneer ze niet over grondeigendom beschikt. Het verruimt gemeentelijke mogelijkheden voor kostenverhaal voor publieke ruimten en voor verevening van (kosten en) opbrengsten binnen een ontwikkelingslocatie (Handreiking Grondexploitatiewet (2008), p. 19). Daarnaast maakt dit onderdeel van de Wro het mogelijk meer eisen te stellen aan de segmentatie van woningen.

De nieuwe regels zijn echter geen voorbeeld van marktstructurering en vormen ook geen oplossing voor vraagstukken als het verbeteren van de prijs-kwaliteitverhouding

van woningen, of het versnellen van de ontwikkeling van woningen.

5. Doelstellingen in de planning veranderen

De doelstellingen in de ruimtelijke ordening van gemeenten, provincies en Rijk veranderen (VROM, 2001). Vooral lijkt het accent steeds meer te liggen op het realiseren van kwalitatieve in plaats van kwantitatieve doelstellingen. Een voorbeeld hiervan is het streven naar een grotere keuzevrijheid in woningen (Zie de Nota Wonen en Nota Grondbeleid). Het huidige instrumentarium biedt echter weinig handvatten voor het realiseren hiervan of voor verhogen van de kwaliteit van de woningen. Enkele voorbeelden:

- Particulier opdrachtgeverschap komt in Nederland relatief beperkt voor (circa 5%-10% van de nieuwbouwwoningen), al zou dit kunnen toenemen met de Afdeling Grondexploitatiewet in de Wro 2008.
- Instrumenten om de kwaliteit van woningen te verbeteren hebben overwegend een directief karakter, zoals het bouwbesluit en de gemeentelijke bouwverordening. De samenhang met de kwaliteit van woningen is echter niet altijd duidelijk. Woningen die niet aan wettelijke eisen voldoen kunnen door woonconsumenten hoog worden gewaardeerd en woningen die aan alle wettelijke eisen voldoen, zijn niet altijd van hoge kwaliteit.
- Instrumenten in de ruimtelijke ontwikkeling zijn gebaseerd op een situatie waarin Nederlandse gemeenten groeien en er behoefte is aan ontwikkeling van nieuwe uitleggebieden. Landelijk wordt de woningbouwopgave steeds meer een binnenstedelijke opgave.

Dit boek verkent enkele mogelijkheden om deze veranderde doelstellingen met behulp van marktstructurering te realiseren.

6. Maatschappelijk meer aandacht voor deregulering en 'andere marktordening'

Het thema van andere marktordening en deregulering staat al meer dan vijftientig jaar hoog op de politieke agenda bij het ministerie van VROM, inmiddels I&M, te beginnen bij de commissie Deregulering, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (DROM, kamerstukken 1982, 1983, VROM-raad, 2004, IBO, 1998). Vanaf de tweede helft van de jaren negentig lag het accent in dereguleringsdiscussies op het doel de bij ramingen achterblijvende bouwproductie in de woningbouw op te lossen. Er werd verwacht dat meer marktwerking tot een hogere doelbereiking en lagere kosten leidt. En er was de politieke reden dat Nederland net als andere Europese lidstaten hun markten moest openstellen voor buitenlandse bouwers, ontwikkelaars en beleggers. De dereguleringstendens lijkt met de eerste beleidsevaluaties van onder meer de energiemarkten, de vervoerssector, de telecom en de onrust op de financiële markten al weer over zijn hoogtepunt heen. De laatste jaren is meer aandacht voor de notie

dat deregulering niet automatisch leidt tot minder regels, verkorting of efficiëntere productieprocessen. Dat de eerste pogingen tot dereguleren en privatiseren niet alléén maar succesvol waren, betekent niet dat er niet meer plek voor private initiatieven moet zijn (Segeren e.a., 2007). Het blijft belangrijk er achter te komen in welke situaties en onder welke voorwaarden een andere marktstructurering beter is.

Voor wie is deze verkenning interessant?

Dit onderzoek levert een bijdrage aan verkenning van het sturingsinstrumentarium in de ruimtelijke ordening en de projectontwikkeling. Deze bijdrage is, hopelijk, interessant voor gemeenten, omdat het inzicht in de werking van marktmechanismen in de projectontwikkelingsmarkt kan vergroten. De studie is echter meer gericht op het Rijk als wetgever in de ruimtelijke ordening. Het rapport brengt de mogelijkheden van marktstructurering in Nederland in beeld. Het maakt een aantal discussies die op rijksniveau van tijd tot tijd weer opborrelen over marktgeoriënteerde planning, de ontkoppeling van eigendom en ontwikkelingsrechten, verhandelbare rechten en stedelijke herverkeveling concreet.

6. Drie onderzochte gevallen van marktstructurering

Een voorbeeld van *directe* marktstructurering dat hier wordt onderzocht is het creëren van een nieuw zelfstandig ontwikkelingsrecht, ontkoppeld van het eigendomsrecht. Het beleidsprobleem dat hiermee zou kunnen worden aangepakt is het *tekort aan concurrentie binnen lokale projectontwikkelingsmarkten*. Dit tekort aan concurrentie wordt in de Nota Grondbeleid (VROM, 2001) als beleidsprobleem ervaren, vanuit het uitgangspunt dat de prijs-kwaliteitverhouding van woningen binnen één lokale woningmarkt voor woonconsumenten suboptimaal is. Volgens de nota zou dit beter zijn bij meer concurrentie tussen projectontwikkelaars. Het gaat uitdrukkelijk niet om een gebrek aan concurrentie tussen projectontwikkelaars binnen Nederland (deze situatie is ook door de NMa onderzocht, zie ook paragraaf 5.2 voor een toelichting hierop). In de Nota Grondbeleid wordt bedoeld op de situatie die zich met name in de woningmarkt op uitleglocaties voordoet, namelijk dat projectontwikkelaars door aankoop van grondposities in een vroeg stadium van het ontwikkelingsproces, of al ver daarvóór, concurrerende projectontwikkelaars buiten de boot houden. Hierdoor komt het voor dat binnen één lokale woningmarkt sprake is van één of een beperkt aantal projectontwikkelaars die in hetzelfde marktsegment ontwikkelen. Er is dan sprake van een locationeel monopolie. Dit onderzoek verkent of de concurrentie tussen ontwikkelaars binnen één lokale woningmarkt zou worden vergroot door ontkoppeling van bouwrecht en eigendomsrecht. Deze ontkoppeling is qua praktische werking (niet in

juridische oorsprong) vergelijkbaar met de nationalisatie van de ontwikkelingsrechten zoals deze in het Verenigd Koninkrijk plaatsvond (Booth, 2002). In hoofdstuk 5 werk ik deze casus uit.

Een probleem waarnaar wordt gekeken vanuit een *indirect* marktstructureringsperspectief vormt de *herontwikkeling van naoorlogse wijken en de financieringsproblemen die dit oplevert*. Dit probleem wordt onder meer geschetst in rapporten van de VROM-raad 'Tijd voor Keuzes' (2007) en 'Grond voor kwaliteit' (2009). Hierin wordt gewezen op de situatie dat de bouwproductie op herstructureringslocaties moeizaam verloopt, vanwege de kosten voor herstructurering van verouderde woonwijken en de situatie dat na herstructurering minder meters vastgoed worden ontwikkeld dan ervoor. Een vorm van marktstructurering die mogelijk soelaas zou kunnen bieden, is het creëren van verhandelbare rechten die tussen herstructureringslocaties en nieuwe uitleggebieden verplaatsbaar zijn. De uitwerking van indirecte marktstructurering die hier verkend is, is de mogelijkheid vrijwillige standaardcontracten in het verbintenissenrecht op te nemen, die in dit boek Vrijwillig Verhandelbare en Verplaatsbare (VVV-) rechten zijn genoemd. Het ontstaan van deze contracten wordt gestimuleerd door een wijziging in het publiekrecht, waartoe een regio zou kunnen besluiten. Zie hoofdstuk 6 voor de uitwerking van deze casus. Dit is een voorbeeld van marktstructurering die in de Verenigde Staten en veel andere landen voorkomt in de vorm van '*Transferable development rights*' (zie ook Pruetz, 2003, voor een overzicht). Verricht onderzoek in Nederland over dit thema ging tot op heden nauwelijks over economische effecten en effecten op gedrag van betrokken marktpartijen. En toepassingen van '*TDR's*' in de projectontwikkeling, anders dan in het kader van Rood voor Groenregelingen in Limburg (Provincie Limburg, 2008) zijn niet of nauwelijks verkend.

Het derde onderzochte geval betreft het beleidsprobleem van *Versnippering van grondeigendom op nieuwe ontwikkelingslocaties*. Door deze versnippering kan het moeilijk of bijna onmogelijk zijn te komen tot een private ontwikkeling van ontwikkelingslocaties (Buitelaar, 2008, VROM-raad, 2009). In Nederland wordt vaak hierop gereageerd door verwerving van het grondeigendom door de gemeente, die vervolgens de kavels bouw- en woonrijp maakt en weer uitgeeft aan private eigenaren die de ontwikkelingsopgave realiseren. In deze casus verken ik een manier om te komen tot ontwikkeling van versnipperde locaties in het uitleggebied zonder dat de gemeente die gronden verwerft. Daartoe verken ik een wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling, zoals in Duitsland al meer dan honderd jaar voorkomt en één van de belangrijkste ruimtelijkeordeningsinstrumenten in de locatieontwikkeling vormt. In Nederland wordt al sinds de jaren veertig gedacht over introductie van (een vorm van) stedelijke herverkaveling. Na de oorlog was dat om verwoeste woonwijken en

binnensteden weer te kunnen herontwikkelen. In de jaren zeventig en tachtig werd in het kader van de stadsvernieuwingsopgave gezocht naar een manier om de herstructurering te vereenvoudigen (De Haan, 1985, Van der Putten e.a., 2004). In de Nota Grondbeleid werd de mogelijkheid van tijdelijke grondbanken in herstructureringsgebieden genoemd, zodat herverkaveling en herontwikkeling op gang komen (VROM, 2001). Van tijd tot tijd overweegt het ministerie van VROM (inmiddels I&M) mogelijkheden om te komen tot een vorm van stedelijke herverkaveling (OTB, Seinpost, 2007; Bregman en de Wolff, 2011). Ook dit is een vorm van indirecte marktstructurering, waarin een publiekrechtelijke regeling de vorming van verbintenissenrechtelijke herverkavelingsrechten stimuleert. Zie hoofdstuk 7 voor een uitwerking van deze casus.

In alle drie de situaties is sprake van een situatie die in Nederland niet bestaat en waarvoor op dit moment op korte termijn naar verwachting geen nieuwe wetgeving wordt opgezet. Toch zijn ze nauw verankerd met de actualiteit en ook bekend bij marktpartijen die bij projectontwikkeling van nieuwbouwlocaties zijn betrokken. Ik gebruik deze actuele beleidsdiscussies met name als illustraties van marktstructurering als instrument in de beleidssturing in de ruimtelijke ordening.

7. Opzet en leeswijzer van het onderzoek

Theoretisch deel

Hoofdstuk 2 gaat in op rechtsregimes en de invulling en betekenis van rechten vanuit een rechtseconomisch perspectief. Hoofdstuk 3 onderzoekt de betekenis van voor de projectontwikkeling relevante privaatrechten in Nederland. Deze verkenning is vanuit een planologisch perspectief verricht en behelst slechts de basisbeginselen van het recht. Er wordt alleen ingegaan op beginselen zoals die nodig zijn om inzicht te krijgen in het rechtsregime rond ruimtelijke ordening in Nederland. In het verlengde daarvan verken ik de eventuele planologische voordelen die er zijn om in Nederland naar rechten te kijken vanuit een meer institutioneel-economische bril. Het vierde hoofdstuk gaat in op het gebruik van zakelijke en persoonlijke rechten uit het onroerendgoedrecht door publieke en private marktpartijen. Dit geeft een overzicht van de inzet van rechten en de veranderingen die de afgelopen jaren daarin lijken te zijn opgetreden.

Empirisch deel

Hoofdstuk 5 betreft de mogelijkheid om eigendomsrecht en 'ontwikkelingsrecht' te ontkoppelen; hoofdstuk 6 de effecten van een mogelijke vorming van verhandelbare en verplaatsbare rechten tussen twee typen woningbouwlocaties binnen een gemeente (herstructureringslocaties en uitleglocaties); hoofdstuk 7 de effecten van een scenario

waarin versnippering van een ontwikkelingslocatie in het uitleggebied kan worden verholpen door vorming van een stedelijke herverkavelingsmaatschappij.

De drie empirische hoofdstukken hebben telkens een zelfde opbouw.

- Startpunt is de wijze waarop deze wijzigingen in het rechtsregime zijn opgesteld en waardoor deze regimewijzigingen zijn geïnspireerd. Met dit doel is een verkenning gedaan van rechtsregimes rond de projectontwikkelingsmarkt in verschillende landen, op basis waarvan drie situaties in rechtsregimes zijn geselecteerd, oorspronkelijk afkomstig uit de Verenigde Staten, Groot Brittannië en Duitsland.
- Daarna worden de verwachte effecten van de regimewijzigingen onderzocht door middel van gedachte-experimenten: Welke effecten zouden deze hypothetische wetswijzigingen kunnen hebben op prijsvorming van rechten, prijs-kwaliteitverhouding, ontwikkelingstempo (et cetera). Aanpak in deze fase was systematisch economisch redeneren, alsmede marktkennis en informatie uit interviews van publieke en private actoren die betrokken zijn in het ontwikkelingsproces. Het gaat om vertegenwoordigers van de vier grote gemeentelijke ontwikkelingsbedrijven in ons land, enkele projectontwikkelaars en enkele institutionele beleggers. Verdieping van de gedachte-experimenten vond plaats door het simuleren van de drie regimewijzigingen door een divers samengestelde groep van publieke en private marktpartijen die met elkaar onder het gesimuleerde nieuwe rechtsregime in een gesimuleerde omgeving aan de slag gingen met het ontwikkelen van een denkbeeldige woningbouwlocatie.

Hoofdstuk 8 bevat conclusies en resultaten.

In de bijlage staan aanvullende uitwerkingen en achtergronden, de methodologische aspecten van het proefschrift, waaronder de selectie van rechtsregimes in andere landen, de voorbereidende gedachte-experimenten en de vertaling van de voorgestelde wijzigingen in de rechtsregimes in een gamesimulatieomgeving.

hoofdstuk 2

theoretisch kader

Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

1. Inleiding

In dit tweede hoofdstuk worden de theoretische achtergronden uitgewerkt die voor een verkenning van marktstructurering als ruimtelijke ordeningsinstrument relevant zijn. Er zijn twee nauw verwante insteken, de nieuwe institutionele economie (NIE) en de rechtseconomie (internationaal aangeduid als Law & Economics). Om rechtsregimes vanuit een economisch perspectief te analyseren, wordt gebruik gemaakt van ideeën uit de NIE. Om de effecten van wijzigingen in het rechtsregime te voorspellen wordt de rechtseconomie gebruikt. Deze stromingen hebben in de planning de laatste jaren aandacht gekregen van auteurs die de mogelijkheden van marktgeoriënteerde planning verkennen.

2. Theoretische achtergronden

Nieuwe Institutionele Economie en de insteek van dit onderzoek

De NIE heeft aandacht voor de rol en gevolgen van instituties bij economische handelingen en probeert politieke, historische, economische en/of sociale instituties met economische theorie te verklaren. Instituties hebben binnen dit denkkader onder meer als functie onzekerheid tussen partijen, bijvoorbeeld bij de overdracht van rechten, te verminderen. Met behulp van deze visie op die overdracht kan het bestaan van markten, organisaties, instituties en instrumenten worden verklaard. Dit is volgens Hazeu ook één van de meest 'aardige aspecten' van de institutionele economie: 'fundamentele gegevens zoals markt, onderneming, overheid, wetgeving, instituties, contract worden niet aangenomen maar beredeneerd' (p. 28). Instituties veranderen in de loop van de tijd onder invloed van onder meer organisaties zoals overheden, ondernemers en particuliere organisaties. Reden voor deze veranderingen kan de wens zijn om transactie van rechten op diensten en producten doelmatiger te maken, of deze meer te laten aansluiten bij doelstellingen die actoren nastreven.

Box 7: de oorsprong van de NIE

Aandacht voor onderzoek naar instituties ontstond onder meer in de economie vanaf het einde van de negentiende eeuw. De zogenaamde Institutionele Economie ontstond, door binnen de economie nadruk te leggen op het lerende vermogen van individuen en groepen en de sociale en historische ontwikkeling van sociale systemen: op evolutie, in plaats van bijvoorbeeld rationaliteit alleen. Binnen de institutionele economie is daarnaast ook aandacht voor de wederzijdse beïnvloeding van instituties en individuen. Klassieke

auteurs zijn Veblen (1899) en Commons (1921), moderne auteurs zijn Hodgson (2002) en de Nobelprijswinnaars van 2009 Williamson (1975) en Ostrom (1990). Centraal begrip binnen de institutionele economie is de 'transactie', ofwel het economische begrip 'ruil'. Dit markeert ook een van de belangrijkste onderscheiden met de (neo)klassieke economie: in de neoklassieke benadering staan prijs en volume van goederen in de economie centraal, eerder dan het ruilproces zelf.

De term Nieuwe Institutionele Economie is in 1975 geïntroduceerd door Williamson (Williamson, 1975). Hij doelde daarbij op vormen van economische analyse, die niet primair betrekking hebben op prijs- en marktmechanismen, zoals in de (neo)-klassieke economie, maar op 'ruil' en de instituties die ruil binnen en buiten markten faciliteren. Een transactie, of ruil van rechten, kan iedere mogelijke juridische vorm aannemen. In de NIE zijn transacties de basis van analyse (Hazeu, 2006, p. 26). In de praktijk gaat een transactie gepaard met transactiekosten. Het begrip slaat ook op alle kosten die het gevolg zijn van kennis opdoen die nodig is om te weten hoe een bepaald recht verkregen wordt, kosten om zekerheid te verkrijgen dat de correcte waarde van het recht is betaald en zekerheid dat het recht iemand daarna ook juridisch toebehoort (Barzel, 1998, p. 4; Furubotn & Richter, 1991, p. 9; Lai, 1997, p. 182). Volgens sommige aanhangers van de institutioneel economische benadering worden instituties gevormd om deze transactiekosten zoveel mogelijk te beperken (zie voor een overzicht: Buitelaar, 2007).

Binnen de nieuwe institutionele economie is er ook aandacht voor '*property rights*' (zie later deze paragraaf) en '*structure agency*'-benaderingen (Furubotn en Richter, 1991). De '*structure agency*'-benadering onderzoekt de handelingen van actoren binnen structuren, vanuit een sociologisch perspectief. Toegespitst op de ruimtelijke ordening gaat het om sociologisch getinte studies van Ball (1983), Healey en Barrett (1991), Healey (1992) en Guy en Henneberry (2002). Deze auteurs beschouwen het vastgoedontwikkelingsproces in navolging van onder andere Giddens (1984) voornamelijk als een proces van sociale interactie, binnen én met structuren van formele en informele instituties. Er is veel aandacht voor de wijze waarop actoren opereren in het ontwikkelingsproces, elk met eigen motieven, kenmerken, doelstellingen en beperkingen (Pryke en Lee, 1995). Het accent ligt op de relaties tussen overheden, projectontwikkelaars en bijvoorbeeld kopers van woningen, relaties tussen projectontwikkelaars en bouwers, bouwers en beleggers, et cetera. Deze benadering krijgt binnen Groot-Brittannië veel aandacht van onder andere Healey (zie Healey, 1992). Ze besteedde als één van de eersten vanuit een institutioneel perspectief aandacht aan de complexiteit van het ontwikkelingsproces. Eén van de variabelen in dit proces die zij expliciet benoemt, maar verder niet onderzoekt, is de inzet van rechten verbonden met grond en veranderingen in de waarde van grond die dit met zich meebrengt. Echter de formele aspecten van de institutionele structuur zelf, de '*rules*

of the game' (North, 1990), zoals eigendom en andere rechten in de ontwikkelingsmarkt, worden meer als gegevensheden aangenomen, niet als instrumentele variabele.

In dit boek ligt het accent ook op de handelingen van actoren binnen structuren. De structuur ligt echter niet vast, want *veranderingen* in het rechtsregime worden onderzocht. Bij het onderzoeken van de gevolgen hiervan ga ik ervan uit dat actoren die betrokken zijn bij het ontwikkelingsproces overwegend gedreven worden vanuit een rationeel streven naar een zoveel mogelijk halen van hun doelen. Dit is vooral zo bij commerciële partijen, maar ook bij de overheid. De keuze van aan- en verkoop van eigendom- en optierechten in de grond en ontwikkelingsmarkt, het zoeken naar samenwerking met anderen en het gebruik van bouwclaimmodellen: het lijkt sterk gedreven te zijn vanuit een eigen rationaliteit van actoren. Actoren streven binnen hun eigen gewoonten en belangen zoveel mogelijk naar keuzes die voor hen rationeel zijn en een zo hoog mogelijk rendement bij een zo laag mogelijk risico opleveren. Ook gemeenten streven zoveel mogelijk hun eigen rationaliteit na in het deel van het ontwikkelingsproces waar dit onderzoek betrekking op heeft. Toetsing van plannen, het opstellen en doorrekenen van de grondexploitatie zijn voorbeelden van rationeel handelen binnen de gegeven formele en informele kaders ².

De economische en op formele instituties gerichte benadering, zoals die in dit boek voorkomt, is binnen de NIE in eerste instantie vooral in de Verenigde Staten verkend door onder andere Siegan (1972) en Fischel (1985). Wetenschappers zoals Corkingdale (1999), Pennington (2002), en Webster&Lai (2003) hebben deze visie op de planning verder uitgewerkt. Ze onderzochten alternatieven voor 'directe' overheidsturing via bestemmingsplannen door middel van 'indirecte' verbintenissenrechtelijke afspraken en beperkt zakelijke rechten. Het formeel institutionele kader wordt dan een knop om aan te draaien. Dit is marktstructurering. Pennington geeft de naam '*proprietary governance*' aan het herdefiniëren, specificeren en anders toedelen van de beschikking over rechten rond het eigendomsrecht (Pennington, 2002, p. 17). Dit begrip vertoont sterke overeenkomsten met de omschrijving van *directe marktstructurering*, zoals in paragraaf 1.3 staat. Als gevolg van deze vorm van marktstructurering ontstaan nieuwe mogelijkheden om de doelstellingen voor ruimtelijke ordening te realiseren, zonder dat de overheid het grondeigendom heeft of het gebruiksrecht reguleert met bijvoorbeeld vergunningen. Achterliggende doelstelling is bij veel auteurs het verminderen van

2 Nota Bene: belangrijk is de keuze van het rationele actorperspectief in dit onderzoek niet te verwarren met rationeel determinisme, dat veronderstelt dat actoren een zuivere rationele keuze maken. Uitgangspunt in dit onderzoek is niet meer en niet minder dat het gedrag op basis van (informele) micro-economische theorieën is in te schatten.

institutionele beperkingen vanuit een overheid. Men wil publiekrecht zoveel mogelijk vervangen door privaatrecht. Het is echter niet mijn bedoeling de huidige regelgeving te beoordelen tegenover regelgeving op grond van marktstructurering, maar na te gaan of marktstructurering ingezet zou kunnen worden om ruimtelijke ordeningsdoelstellingen te bereiken. Dit sluit meer aan bij publicaties van Bromley (1991), Lai (1994, 1997, 2005), Heikkila (2000) en Micelli (2002) en in Nederland Needham (2006) en Buitelaar (2003, 2007). Zij gaan uit van een institutionele benadering op de ruimtelijke ordening die breder kijkt dan de tegenstelling tussen overheid en markt. Ze kijken vooral naar de mogelijkheden voor een ander sturingsinstrumentarium voor de ruimtelijke ordening, dat in sommige opzichten complementair is en soms vervangend kan zijn voor directe sturingsinstrumenten. Belangrijk verschil met Bromley, Lai en Heikkila is dat in mijn optiek marktstructurering in principe ook betrekking kan hebben op een publiekrechtelijk instrumentarium, mits dit gericht is op non-directieve sturing, zoals wanneer publiekrechtelijke regels ingezet worden om de afbakening van markten, en/of een andere afbakening van privaatrecht te bevorderen. Vanuit dit perspectief kan een wijziging in een publiekrechtelijke wet leiden tot verandering in het gebruik van bestaande zakelijke rechten, of stimuleren dat bepaalde contracten binnen het onroerendgoedrecht vaker gebruikt worden. Het kan er bijvoorbeeld toe leiden dat het aantrekkelijk wordt bestaande zakelijke rechten 'anders' (meer of minder, of met een ander doel) te gebruiken.

Box 8: marktstructurering door middel van publiekrecht

Een voorbeeld dat laat zien dat marktstructurering ook door middel van publiekrecht mogelijk is, wordt verkend in hoofdstuk 6 over de verhandelbare en verplaatsbare rechten. In deze casus stimuleert de overheid doelbewust door inzet van publiekrechtelijke instrumenten het gebruik van een privaatrechtelijk rechtsarrangement. In dit rechtsregime wordt het voor private marktpartijen aantrekkelijk te komen tot de vorming van constellaties van rechten die betrekking hebben op een vrijwillige afbakening van verplaatsbare ontwikkelingsrechten binnen een door de overheid afgebakend koppelgebied. Dit koppelgebied is vastgelegd in publiekrechtelijke planningsdocumenten zoals een inpassingsplan, een structuurvisie of een bestemmingsplan en creëert hiermee indirect een markt voor nieuwe verbintenissenrechtelijke constructies zoals een verhandelbaar en verplaatsbaar recht.

Rechtseconomie en de insteek van dit onderzoek

Kort samengevat staat de rechtseconomie voor een economische benadering van de rechtswetenschap. Theorieën en benaderingen uit de economische wetenschap worden ingezet om de gevolgen van rechtshandelingen te verklaren of te voorspellen. Rechtseconomie is pragmatisch in zowel de benadering van het recht als de economie

(Needham, 2006, p. 121). Er is overlap tussen NIE en rechtseconomie. Het verschil lijkt vooral te zitten in dat rechtseconomie meer specifiek gericht is op de institutie van het formele recht en dat institutionele economie meer soorten instituties betreft. Op grond van deze verschillen in focus, verschilt ook de literatuur in beide werkvelden enigszins (Buitelaar en Needham, 2007, p. 2).

De meerwaarde van de rechtseconomie zit voor juristen in het inschatten van effecten van rechtsmaatregelen. Juristen schatten deze effecten over het algemeen in op basis van alle beschikbare feiten, logisch redeneren en intuïtie. Economen kijken daarnaast naar gedragsmodellen en micro-economische theorie om effecten van wijzigingen in het rechtsregime in te schatten (Cooter en Ulen, 2003). Rechtseconomie heeft een brede toepassing in onder meer onroerendgoedrecht. In de rechtseconomie is ook aandacht voor onderzoeksmethoden om effecten van mogelijke wijzigingen in rechten in beeld te brengen, door bijvoorbeeld gedachte-experimenten en gamesimulaties. (Zie de bijlage bij de hoofdstukken 5, 6, en 7 voor een methodologische uitwerking van deze rechtseconomische onderzoeksmethoden en de hoofdstukken 5, 6 en 7 voor een kort verslag van de concrete toepassing ervan).

Box 9: de oorsprong van rechtseconomie

Recht en economie worden al lang in onderlinge samenhang bestudeerd. Klassieke voorbeelden zijn Marx (1867) en Bentham (1789). Als academische benadering is aandacht voor rechtseconomie in de eerste helft van de twintigste eeuw afgenomen tot het in de jaren zestig, met werk van Alchian (1961), Demsetz (1967), Calabresi (1970) en Coase (1960) nieuwe impulsen kreeg. Rechtseconomie is van oorsprong vooral een Amerikaans theoretisch werkveld. Binnen Europa is het tot nu toe het meest tot ontwikkeling gekomen in België en in Duitsland. In Nederland is de ontwikkeling pas een paar jaar echt aan de gang. Er is sprake van een Amerikaanse en een Europese koers in de rechtseconomie. De Europese koers komt voort uit het feit dat de (continentaal) Europese rechtsregels en instituten fundamenteel van de Amerikaanse verschillen. Dat betekent ook dat Amerikaanse onderzoeksresultaten binnen de ruimtelijke ordening en projectontwikkeling niet zomaar vertaald kunnen worden naar de Europese of de Nederlandse context. In de Europese rechtseconomische insteek is ook meer aandacht voor de verklaring van culturele en historische verschillen tussen bijvoorbeeld het Amerikaanse en 'Europees' rechtssysteem (Van den Bergh, in: Hondius e.a. (2001)), maar ook voor verschillen tussen Europese landen.

De rechtseconomie heeft zich grofweg in drie richtingen ontwikkeld: een analytische, een normatieve en een verklarende benadering. Deze laatste probeert veranderingen in instituties te duiden en toe te lichten en krijgt in deze verkenning praktisch geen

aandacht. De analytische benadering brengt onder andere sociale, ruimtelijke en economische effecten van verschillende aspecten van instituties in kaart. Toegespitst op de ruimtelijke ordening en het gebruik van grond, wordt het gebruik van de fysieke ruimte geanalyseerd, gezien een bepaalde inhoud van rechten. Daarnaast is er een normatieve benadering die de mogelijkheden bestudeert hoe instituties verbeterd kunnen worden. Toegepast op de ruimtelijke ordening gaat het er dan bijvoorbeeld om hoe de wetgever rechten verbonden met grond zo kan creëren en structureren dat gebruik van de grond beter aansluit bij beleidsdoelstellingen van de overheid. Deze insteek vindt toepassing in dit boek. Hierbij kijk ik niet vanuit bestaande rechtsregels, maar vanuit mogelijke alternatieve rechtsregels, volgens Hondius, Schippers en Siegers (1991, p. 3) kenmerkend aan de rechtseconomie.

In de rechtseconomische theorie is veel aandacht voor het ontstaan van rechten, regels die het gebruik en de overdracht van deze rechten regelen en verschillende typen rechten die naast elkaar kunnen bestaan (Munzer, 1990, p. 2-3). Vanaf eind tachtiger jaren met de val van de Berlijnse Muur en de jaren negentig met de transformatie van de Sovjet Unie is de aandacht voor de rechtseconomische analyse van instituties sterk gegroeid. Dit heeft geleid tot opkomst van rechtseconomisch onderzoek gericht op de afbakening van eigendom en andere rechten verbonden met grond, vooral in Zuid-Amerika, Azië en Oost-Europa.

Er is ook steeds meer aandacht gekomen voor de afbakening van rechten in Angelsaksische landen. Hoewel het gaat om landen met sterk ontwikkelde formele instituties en stabiele systemen, bleek het hier óók interessant of wijziging in de afbakening van rechten negatieve externe effecten zou kunnen verminderen. Deze insteek wordt aangeduid als de '*property rights*'-benadering. Binnen deze benadering is echter maar beperkt onderzoek gedaan naar de afbakening van rechten verbonden met grond en onroerend goed (Bouckaert en De Geest, 1992). De '*property rights*'-benadering is in bijvoorbeeld het contractrecht of hinderwetgeving veel sterker ontwikkeld. Volgens Lueck en Miceli (2005) hangt dit ermee samen dat onroerendgoedrecht zo'n breed veld is met een groot aantal samenhangende deelgebieden. Daarnaast speelt een rol dat aandacht voor de afbakening van rechten, in de '*property rights*'-benadering voortkomt uit een Angelsaksische definitie van eigendom en de rechten verbonden met grond. In veel landen in continentaal Europa hebben eigendom en daarmee verbonden rechten zich vanuit een andere (Napoleontische) grondslag ontwikkeld (zie hoofdstuk 3). Desalniettemin kunnen de gedachten uit de '*property rights*'-benadering ook in de rest van Europa en in andere landen interessant zijn in een rechtseconomische analyse van het onroerendgoedrecht.

In Nederland legden Needham (2006) en Segeren, et al (2004) belangrijke grondslagen voor een rechtseconomisch perspectief op de ruimtelijke ordening met aandacht voor eigendom. Teijl en Holzhauser (1997) en Van Velten (2009) keken meer vanuit juridisch perspectief. Er is binnen de westerse wereld echter betrekkelijk weinig aandacht voor het concreet anders afbakenen van (zakelijke) rechten verbonden met grond (zie De Jong, 2005; Groetelaers, 2005) en wat de effecten van deze veranderingen in de afbakening kunnen zijn (zie ; Ellickson, 1993; Needham en Geuting, 2006; Geuting, 2007).

In een rechtseconomische analyse van het onroerendgoedrecht wordt eigendom niet alleen als een 'juridisch' begrip benaderd, maar ook als een 'economisch' begrip (Heikkila, 2000, p. 215). Een recht bestaat uit de relatie tussen personen en de relatie tussen een ding/goed en een persoon. De relatie beschrijft de specifieke rechten die een persoon heeft in relatie tot andere personen op een goed. Toedeling van rechten bepaalt grotendeels het antwoord op de vraag '*who gets what*' (Bouckaert, de Geest, 1992). Economische (onroerende) goederen, zoals grond en vastgoed, kunnen opgevat worden als zaken, waaraan een bundel van verschillende rechten te onderkennen is (Hazeu, 2000, p. 70). In de Angelsaksische rechtseconomische literatuur wordt het economische eigendomsbegrip vaak gerepresenteerd als een takkenbos of een doosje lucifers ('*bundle of sticks*', Munzer, 1990, p. 18): een verzameling rechten, die op verschillende manieren in- en opgedeeld kunnen worden. Zaken worden gedefinieerd door de verschillende categorieën van rechten die iemand ten opzichte van hun gebruik heeft. De verdeling van rechten heeft distributieve effecten en (dus) veel invloed op onze samenleving.

3. Kernpunten voor de rechtseconomische analyse in dit onderzoek

Het kan voor ruimtelijke ordenaars om verschillende redenen aantrekkelijk zijn om de bestaande afbakening van rechten in het ontwikkelingsproces aan te passen. De belangrijkste redenen voor een aanpassing zijn volgens Needham (2006):

- om de economische waarde van rechten te vergroten;
- om negatieve externe effecten tegen te gaan;
- om inzicht te krijgen in de gevolgen van de '*initial assignment of rights*';

Voor de drie gevallen die in dit boek worden onderzocht (in hoofdstukken 5, 6 en 7) worden de redenen om de afbakening van rechten te wijzigen als volgt gedefinieerd:

Om de economische waarde van rechten te vergroten

De juridische afbakening van rechten heeft belangrijke consequenties voor de

toedeling van economische rechten. Rechten op schaarse goederen dienen volgens rechtseconomische analyse, toegekend te worden aan diegene die de meeste invloed heeft op het maatschappelijk gewenste resultaat (Alchian & Demsetz, 1973). De mate waarin rechten nader gespecificeerd kunnen worden, is in principe onbeperkt en hangt af van de (economische) attributen die met een recht verbonden zijn (Webster en Lai, 2003, p. 6).

(Economische) principes die een rol spelen in de vergroting van de economische waarde:

- afbakening van rechten hangt samen met de waarde van de zaak en met de kosten om rechten af te bakenen en toe te wijzen;
- rechten worden samengevoegd als transactiekosten voor coördinatie binnen een organisatie lager zijn dan marktcoördinatie tussen organisaties;
- middelen blijven in het publieke domein als de kosten om rechten af te bakenen hoger zijn dan de waarde die de rechten met zich mee brengen.

De totale waarde van een rechtsregime is maximaal als betrokkenen alle effecten van hun handelingen dragen, zowel bij succes als bij falen. Als rechtsregimes onvoldoende gespecificeerd zijn, kan dit leiden tot negatieve externe effecten. Een goed gedefinieerde afbakening heeft in de eerste plaats als voordeel dat er minder *'free rider'*-gedrag ontstaat (Webster en Lai, 2003, p. VIII).

Box 10: specificeren van rechtsregimes in relatie tot 'free rider'-gedrag

In de projectontwikkelingsmarkt komt *'free rider'*-gedrag (incidenteel) voor, in situaties dat private marktpartijen met grondeigendom op een ontwikkelingslocatie niet wensen bij te dragen aan de financiering van publieke voorzieningen in het plangebied. Met de Wro (2008) hebben gemeenten beschikking over de grondexploitatiewet, die kostenverhaal publiekrechtelijk kan afdwingen. Kostenverhaal volgens een vastgestelde kostenlijst is dan een aanvullende voorwaarde voor verlening van een grondexploitatievergunning en bouwvergunning. Hiermee zal een deel van de voorkomende *'free rider'*-problemen verholpen worden. Dit betekent echter niet dat betrokkenen in de projectontwikkelingsmarkt alle effecten van hun handelingen dragen. De kostenlijst is immers beperkt. Waar het gaat om bovenplanse voorzieningen blijft kostenverhaal lastig. Daarnaast moet de betrokken partij een aantoonbaar profijt hebben, dat in balans is met de investeringsopgave. Uitwerking van de wetgeving door jurisprudentie hierover moet nog op gang komen, maar verondersteld mag worden dat de profijtelijkheid van investeringen in het publieke domein op voorhand niet altijd aantoonbaar zal zijn. Dat betekent dat er in aanvulling op de Wro in Nederland in de projectontwikkelingsmarkt nog steeds redenen kunnen bestaan om de afbakening van rechten in de projectontwikkelingsmarkt zo vorm te geven dat betrokken partijen alle effecten van hun handelingen dragen. De mate waarin dit nodig is en op welke fronten, hangt af van de zich ontwikkelende jurisprudentie rond de grondexploitatiewet.

Een andere belangrijke notie uit de rechtseconomische analyse is dat een samenleving rechten zoveel mogelijk zó moet afbakenen dat verspilling van schaarse goederen waar mogelijk wordt tegengegaan. In de praktijk betekent dit ook dat waar mogelijk concurrentie om schaarse goederen moet worden bevorderd. Dit kan door commercieel interessante rechten toe te kennen en mogelijkheden te creëren om rechten uit te wisselen (Min EZ, 2008). Kortom: om markten in relevante rechten te laten ontstaan.

Het economische belang van een goede afbakening van rechten wordt verwoord in de 'Demsetz These' (Demsetz, 1967). Kern van de stelling is dat een afbakening van rechten zich ontwikkelt, om neveneffecten die ontstaan bij het vrije gebruik van goederen, te internaliseren. Uitgangspunt in dit argument is dat bij toename in de waarde van een bepaald kenmerk van een goed, dat goed interessant wordt om rechten over af te bakenen. Demsetz toont deze stelling aan door analyse van rechten op bevers bij de Montagne Indianen in Quebec in de 18e eeuw. Vóór de komst van de Europeanen was jacht op bevers voor Indianen vrij toegankelijk. Toen de waarde van bevers toenam door handel met Europeanen, ontstonden in de stam afspraken over *rechten* op beverpopulaties, toegekend aan families. In de bijlage is een uitsnede opgenomen van het essay van Demsetz over dit voorbeeld en uitwerking van enkele Nederlandse voorbeelden van de 'Demsetz These'. Vanuit het perspectief van de 'Demsetz These' is het ontstaan van een nieuwe afbakening van rechten verbonden met grond interessant, wanneer dit leidt tot een substantiële stijging van de totale welvaart van alle betrokkenen. Voordelen van het delen van gebruiksrechten bij verschillende personen kunnen heel divers zijn en hangen sterk samen met de manier waarop rechten afgebakend zijn ³.

Om negatieve externe effecten tegen te gaan

Het probleem van negatieve externe effecten raakt aan één van de kerntheorieën van de rechtseconomische analyse: het 'Coase Theorema'. Het theorema is gebaseerd op twee essays, verschenen in 1937 en 1960 door Ronald Coase. (Coase ontving er in 1991 de Nobelprijs voor.) In essentie is het 'Coase Theorema' een economische kosten-batenanalyse van rechten. Coase vertrekt vanuit het uitgangspunt dat bijna alle activiteiten voor- of nadelen hebben die ten goede of ten laste komen van anderen,

3 De 'Demsetz These' wordt overigens door veel auteurs in de rechtseconomie verworpen. Eén van de belangrijkste critici is North: men mag niet automatisch veronderstellen dat ingezette veranderingen in rechtsarrangementen ook leiden tot verbetering of een betere doelbereiking en dat betere doelbereiking ook niet per se de drijfveer voor institutionele veranderingen is (North, 1990, 1993). De inzet van rechtsarrangementen kan immers worden beperkt door bestaande formele en informele instituties, zoals machtsrelaties en bijvoorbeeld eigenbelang. Met name de interactie tussen instituties en organisaties is volgens hem van invloed op de ontwikkeling in het gebruik van rechtarrangementen en maakt rechtsarrangementen padafhankelijk.

zonder dat diegene die de activiteit verricht met deze externe effecten rekening houdt. Bij negatieve externe effecten houdt een producent geen rekening met de totale kosten van zijn activiteit. Bij positieve neveneffecten kan hij de baten ten voordele van anderen niet innen. In het theorema staat het wederzijdse karakter van de externe effecten centraal: schade treedt op door een veroorzaker en er is een schadelijder. Externe effecten ontstaan bij conflicterende manieren om schaarse middelen te gebruiken. De vraag is dus niet: hoe kun je schade voorkomen? Maar: wie mag schade berokkenen aan wie? Onder de voorwaarde dat er geen transactiekosten mee gemoeid gaan beargumenteerde Coase dat de rechten op een zaak uitkomen bij de bieder die hier de meeste waarde aan hecht, ongeacht de '*initial assignment*' van die rechten.

Dit theorema is veelvuldig in allerlei sectoren en markten toegepast. In de ruimtelijke planning kan het worden gebruikt als onderbouwing voor een goede afbakening van rechten verbonden met grond, bijvoorbeeld in het onroerendgoedrecht (Fischel, 1985, p. 82). Aan de hand van een voorbeeld van een veehouder en een akkerbouwer met aan elkaar grenzende weilanden, illustreert Fischel het bestaan van verschillende, soms conflicterende rechten verbonden met grond. In een veralgemeniseerde vorm gaat het erom dat *als* transactiekosten nul zijn, er een efficiënte toedeling van rechten verbonden met grond kan ontstaan, los van de oorspronkelijke verdeling van rechten (Cheung, 1990). Dit wordt vaak aangeduid met de '*invariance*'-stelling. Onder voorwaarde van het ontbreken van transactiekosten, komen de akkerbouwer en de veehouder tot een verdeling van hun rechten die economisch het meest optimaal is. Een voorwaarde voor ontbrekende transactiekosten is volgens Webster en Lai (2003, p. 103-104) dat alle betrokkenen beschikken over volledige informatie. Als aan die voorwaarden is voldaan, vallen externe effecten weg, omdat ze gewaardeerd kunnen worden. Voor een overzicht over de relatie tussen rechten op grond, transactiekosten en de hiermee verbonden negatieve effecten, zie Ellickson (1993).

De achterliggende analyse van het theorema is in meerdere opzichten belangrijk als theoretisch kader voor dit onderzoek, al wordt aan de voorwaarde voor de zogenaamde '*invariance*'-stelling niet voldaan. Transactiekosten zijn in werkelijkheid immers nooit nul, informatie is zelden volledig en rechten (bijvoorbeeld) in de projectontwikkelingsmarkt zijn bijna nooit helemaal volledig gedefinieerd (Barzel, 1998). Dit maakt dat de precieze afbakening van rechten van invloed is op het functioneren van markten in die rechten, zoals eigendomsrechten of erfpachtrechten. De definitie van eigendom en de afbakening van beperkt zakelijke rechten, of het bestemmingsplan, is in 'werkelijkheid' dus van grote invloed op de distributie van rechten verbonden met grond (Lai en Yu, 2002) en op de waarde van het geheel. Dit is de zogenaamde '*corollary version*' van de '*invariance*'-stelling. Denk aan de verdeling van bestemmingen van de grond. De afbakening van

rechten door het onroerendgoedrecht heeft effect op grondgebruik (Heikkila 2000, p. XXVI) en verdeling van de welvaart. De rechten vertegenwoordigen immers een bepaalde waarde (Webster en Lai, 2003, p. 144). Het onroerendgoedrecht is niet alleen belangrijk om markten in rechten te laten functioneren, het onroerendgoedrecht 'an sich' is van invloed op het bestaan van deze markten in rechten (Lueck en Miceli, 2005). Dit is een fundamenteel verschil met de visie van Pigou, dat de overheid moet ingrijpen in de markt, om marktimperfecties tegen te gaan (Pigou, 1920). Deze Pigouvianse lijn van argumentatie is ook in Nederland door veel ruimtelijke ordenaars aangegrepen als argumentatie voor het overheidsingrijpen in de projectontwikkelingsmarkt (zie bijvoorbeeld VROM-raad 2008, Nota Grondbeleid, 2001). Voor een uitgebreide discussie over overheidsingrijpen, marktfalen en overheidsfalen, zie Buitelaar (2003) en Buitelaar en Needham (2007).

Box 11: voorbeeld ontstaan instituties in de projectontwikkelingsmarkt

Consequentie van het 'Coase Theorema' is dat de overheid een belangrijke taak heeft om markten in rechten verbonden met grond zo af te bakenen dat een zo optimaal mogelijke verdeling van rechten ontstaat. Dit geldt zeker in markten van rechten met hoge transactiekosten, of markten waarin rechten mogelijk niet optimaal afgebakend zijn. In de politieke discussie over het ontkoppelen van grondeigendom en ontwikkelingsrecht noemde Adri Duivesteijn als Tweede Kamerlid dit aspect ook als reden waarom de overheid zou moeten ingrijpen in de afbakening van ontwikkelingsrechten in de eigendom van grond (Financieel Dagblad, januari 2005).

Om inzicht te krijgen in de gevolgen van de 'initial assignment of rights'

Direct voortkomend uit het 'Coase theorema' is de derde insteek: dat het toebehoren van rechten van invloed is op de effecten van marktstructurering. Omdat de aanname van de ontbrekende transactiekosten in werkelijkheid niet voorkomt, heeft het toebehoren van rechten grote invloed op het gebruik van die rechten en op investeringen, zie Hardin's klassieke '*Tragedy of the commons*' (1967). Met een bepaalde verdeling van rechten (namelijk: zonder uitsluiting van gebruik) zijn investeringen (bijvoorbeeld om de grond te ontwikkelen of een weg te onderhouden) niet aantrekkelijk, omdat de investering geen rendement oplevert. Het omgekeerde kan ook optreden: als een groot aantal mensen rechten op grond heeft, waaronder het recht anderen uit te sluiten, kan er sprake zijn van een rechtsregime dat leidt tot onderbenutting. Heller (1998) noemt dit de '*tragedy of the anti-commons*'. Daarnaast voert uit het 'Coase Theorema' voort dat ook de locatie van de eigendomsposities van eigenaren in een bepaald plangebied van invloed is op het resultaat van de locatieontwikkeling: wie heeft welke rechten op welke plek? Het 'Coase Theorema' onderschrijft het belang de rechten verbonden met grond zo te verdelen en vast te leggen, dat het gebruik daarvan maatschappelijk en

economisch goed is. De verdeling van rechten tussen marktpartijen binnen bijvoorbeeld een woningbouwlocatie heeft invloed op de uitkomst van locatieontwikkeling (Buitelaar en Segeren, 2011). Dit kan een rem op eerlijke verdeling van welvaart betekenen.

In de volgende hoofdstukken wordt nagegaan of de inzichten uit dit hoofdstuk kunnen worden toegepast op de Nederlandse situatie.

hoofdstuk 3

betekenis van eigendom en andere rechten in Nederland, vanuit een planologisch perspectief

Hoofdstuk 3: Betekenis van eigendom en andere rechten in Nederland, vanuit een planologisch perspectief

1. Inleiding

Het eigendomsrecht is één van de belangrijkste elementen van ons privaatrecht en één van de hoekstenen van het Westerse vrijheidsbegrip. Maar dat wil niet zeggen dat er een vrije en onbeperkte beschikkingsmacht is over grond en andere zaken. Bijna alle volken hebben regels over de verdeling, het gebruik en de overdacht van grond (Van den Bergh, 1987, p. 16). De basisregels die in Nederland voor het eigendomsrecht gelden, komen in dit hoofdstuk aan de orde. Het accent ligt daarbij op aspecten die relevant zijn vanuit een '*property rights*'-perspectief op de *planning*. Dit boek maakt daarvoor gebruik van de basisbeginselen van het recht. Op basis daarvan wordt het hypothetische uitgangspunt gehanteerd dat er onder geldend recht sprake kan zijn van de situatie dat wijzigingen in de afbakening van rechten in beginsel niet mogelijk zijn. Vervolgens wordt bij wijze van hypothetisch uitgangspunt verkend wat de effecten op de projectontwikkelingsmarkt en het bereiken van ruimtelijke orderingsdoelstellingen zijn van de vooronderstelling dat er *wel* wijzigingen in het rechtsregime kunnen worden aangebracht in Nederland. De *juridische* vraag of het onder het huidige rechtssysteem mogelijk is wijzigingen in het rechtsregime aan te brengen is geen onderwerp in dit onderzoek.

Belangrijk vanuit dit meer planologische perspectief op de betekenis van eigendom en andere rechten is het antwoord op vragen als: wat de kern is van het eigendomsrecht in Nederland? Maar ook: welke zekerheden en beperkingen kunnen met het eigendomsrecht verbonden zijn? Deze verkenning van basisbegrippen is een voorbereiding op een verkenning van de planologische gevolgen van het aanbrengen van enkele hypothetische veranderingen in de afbakening van eigendom en de daarmee verbonden rechten. Inzicht hierin wordt vergroot door een historische analyse van de veranderende betekenis van eigendom in de Nederlandse samenleving, vanaf het moment dat Nederland een 'absoluut' eigendomsbegrip heeft gekregen (begin negentiende eeuw).

2. Eigendomsrecht

Eigendom is de juridische heerschappij over een zaak, of zoals in het Nieuw Burgerlijk Wetboek staat (art.5:1 BW):

1. Eigendomsrecht is het meest volledige recht dat een persoon op een zaak kan hebben.

2. Het staat de eigenaar met uitsluiting van een ieder vrij van de zaak gebruik te maken, mits dit gebruik niet strijdt met rechten van anderen en de op wettelijke voorschriften en regels van ongeschreven recht gegronde beperkingen daarbij in acht worden genomen.
3. De eigenaar van de zaak wordt, behoudens rechten van anderen, eigenaar van de afgescheiden vruchten.

Deze omschrijving is geen definitie van eigendom, maar een beschrijving van bevoegdheden en de bijhorende grenzen. Het wetsartikel omschrijft ook niet de kern van het eigendomsrecht, want iemand kan deze bevoegdheden bezitten zonder eigenaar te zijn. Bovendien: het recht om de zaak te gebruiken en er de vruchten van te trekken, geldt niet alleen voor de eigenaar, maar ook voor andere rechthebbers, zoals een huurder, een pachter, een huurkoper en een vruchtgebruiker. Ook kan iemand deze bevoegdheden missen terwijl zij wel eigenaar is: een tragisch voorbeeld is het Joodse eigendomsrecht onder Duits beheer tijdens de oorlog.

Het Nederlandse eigendomsbegrip zoals we dat nu kennen, komt uit de Franse overheersing in het begin van de 19e eeuw en heeft verwantschap met de Franse '*Code Civil*'. Het bevat in navolging van dit Napoleontische eigendomsbegrip en geïnspireerd door het Romeinse recht drie kernelementen: het is absoluut (en exclusief), uniform en abstract.

- Eigendom is *absoluut*: het is zonder tijdslimiet (Hijma, Olthof, 2008, p.139-154, Struycken, 2007, p. 226) en onafhankelijk van andere personen. Binnen de grenzen van de wet is de vrije beschikkingsmacht van de eigenaar onbeperkt. Dat wil zeggen: eigendom is alomvattend en exclusief: de eigenaar mag alle anderen uitsluiten van handelingen op de zaak. Anderen mogen geen inbreuken ten aanzien van de eigendom maken. Alleen de eigenaar kan uitmaken wat met de zaak zal gebeuren (Van den Bergh, 1987, p. 34). De kern van het eigendomsrecht is dus dat de macht van de eigenaar over zijn zaak niet afhankelijk is van andere personen. Deze derdewerking en exclusiviteit maakt eigendomsrecht tot een *absoluut* recht (Van der Steur, 2003, p. 19-20).
- Eigendom is een *abstract* begrip. Het recht is niet concreet te beschrijven door een opsomming van afzonderlijke bevoegdheden. Er is sprake van een totaliteit, en die plaatst het eigendomsrecht volgens Struycken aan de top van de piramide van goederenrechtelijke rechten (Struycken, 2007, p. 228). Er is alleen te zeggen dat er een directe relatie is tussen een bepaalde persoon en een bepaald goed (Van der Steur, 2003), bij beperkte rechten zoals huur en pacht, is deze relatie indirect. De bevoegdheden van de eigenaar hoeven ook niet te worden gerechtvaardigd. Het recht van eigendom omvat het totaal van al die rechten, alle denkbare

bevoegdheden met betrekking tot een zaak (Van den Bergh, 1987, p. 56). Het is ook onmogelijk alle bevoegdheden in één alomvattende en logisch sluitende opsomming samen te vatten. Je kunt geen bevoegdheden op een zaak bedenken die niet in eigendomsrecht zitten. Dit maakt eigendom een recht dat door zijn abstractie de afbakening van deelrechten omstijgt (Struycken, 2007, p. 231). Het geheel van eigendom is letterlijk meer dan de som van de goederenrechtelijke en persoonlijke rechten: *'...een uitputtende opsomming is niet te geven en de meeste, ja vrijwel alle bevoegdheden kunnen ontbreken zonder dat de eigenaar ophoudt eigenaar te zijn. Dit abstracte eigendomsbegrip is ook neergelegd in artikel 5.1.1. lid 1 van het Nieuwe BW* (Van den Bergh, 1987, p. 36-37). Met het abstracte eigendomsbegrip onderscheidt het Nederlandse eigendomsrecht zich van bijvoorbeeld het Engelse recht, dat wel een optelsom van een bundel bevoegdheden vormt.

- Daarnaast hebben we in Nederland een *uniform* eigendomsrecht. *'Er is maar één eigendom, er bestaan geen soorten eigendom; naast eigendom bestaan alleen rechten op andermans zaak* (Van den Bergh, 1987, p. 34)', (zie ook Hijma en Olthof, 2008; Struycken, 2008, p. 234). Het is 'totaal' in die zin dat de eigendom eenvormig is, ongedeeld, niet gedifferentieerd. Een uitzondering is intellectueel eigendomsrecht (Van der Steur, 2003, p.20).

Deze kenmerken gelden alleen voor eigendom. Juridisch eigendomsrecht houdt eigenlijk alleen een 'toebehoren' in en zwijgt over de vraag wat dit toebehoren met zich meebrengt. (Hijma en Olthof 2008, p. 139) . Ook in dat opzicht is eigendom dus een abstract recht.

Eigendom kan alleen bestaan op zaken, nooit op andere vermogensrechten. Op bijzondere eigendomssituaties hebben mandeligheid (als vorm van mede-eigendom en daarmee van gemeenschap) en appartementsrechten betrekking (Hijma en Olthof (2008, p.153). Bij appartementsrechten is de eigenaar van een gebouw of een stuk grond bevoegd zijn eigendomsrecht te splitsen in een aantal appartementsrechten, bestaande uit een aandeel in het eigendomsrecht op gebouw en grond, en een exclusief zakelijk gebruiksrecht op bepaalde delen van gebouw en grond (Hijma en Olthof, 2008, p. 154).

3. Eigendom en andere rechten

Eigendom is een vermogensrecht. Dat betekent (onder meer) dat eigendom alleen kan bestaan in relatie tot een rechthebbende (rechtssubject), aan wie dit recht toebehoort. Dat geldt ook voor andere (vermogens)rechten. De rechthebbende is letterlijk de 'hebbende' van het recht (Van der Steur, 2003, p. 6), iemand die een bepaalde zeggenschap heeft. De eigenaar kan kiezen om rechten af te splitsen van haar eigendomsrecht en deze rechten aan anderen te laten toekomen in de vorm van andere goederenrechten en

verbintenissenrechten. De eigenaar kan het eigendomsrecht bezwaren door een beperkt recht op het eigendomsrecht te vestigen. Dit is ook een belangrijk kenmerk van het abstracte eigendomsrecht (Slagter, 1968; Van den Bergh, 1987, p. 67; Struycken, 2007, p. 11). Het volledige recht van eigendom kan volgens Van Velten beschouwd worden als een samenstel van (deel)bevoegdheden en uit dit samenstel kunnen door middel van het creëren van beperkte rechten bepaalde bevoegdheden worden afgesplitst, zoals het recht op vruchtgebruik, recht van erfpacht of opstal. De vestiging van een beperkt recht kan volgens Van Velten in wezen worden gezien als de overdracht van een deelbevoegdheid (art. 3:98 BW), waar wordt bepaald dat aan vestiging, overdracht of afstand van een beperkt recht in beginsel dezelfde eisen worden gesteld als voor overdracht van het onderliggende goed (Van Velten, 2009, p. 22).

Artikel 3:8 BW bepaalt dat een beperkt recht een recht is dat is afgeleid uit een meeromvattend recht, dat met dat beperkte recht is bezwaard (Van der Steur, 2003, p. 19 en p. 30). Deze mogelijkheid komt ook voor in het Romeinse recht, dat de mogelijkheid kende een recht met een overeenkomst te beperken: de '*lex dicta*' of '*lex venditiones*' in combinatie met de *Nemo-plus-regel* (Van Oostrom, 2006, p. 10). Deze regel geeft de eigenaar het recht haar bevoegdheden tot gebruik van de zaak en genot van de vruchten af te staan aan een beperkte gerechtigde vruchtgebruiker. Niemand kan echter meer rechten afstaan dan hij zelf heeft. Het eigendomsrecht blijft een zelfstandig recht in het vermogen van de eigenaar (Van der Steur, 2003, p. 19-20). Beperkte rechten leveren de gebruiker ook een zelfstandig subjectief vermogensrecht op. Het recht geeft de houder beschermingsinstrumenten om op te treden tegen gemaakte of nog te maken inbreuken op zijn eigendomsrecht. Het is in theorie mogelijk om de bevoegdheden op grond van toebehoren (bevoegdheden *tot* het eigendomsrecht) te scheiden van bevoegdheden die het eigendomsrecht zelf verschaft (bevoegdheden *uit* het eigendomsrecht). Een voorbeeld is de vestiging van een erfpachtrecht op een stuk grond. Het beperkte recht is een zelfstandig vermogensrecht. De eigenaar (bijvoorbeeld een gemeentelijk ontwikkelingsbedrijf) blijft eigenaar van de grond, maar wel van grond die bezwaard is met een beperkt recht.

Te onderscheiden zijn verschillende typen juridische indelingen van rechten gerelateerd aan eigendom (zie ook Van Velten, 2009 en Hijma en Olthof, 2008):

- het onderscheid tussen registergoederen en niet-registergoederen;
- het onderscheid tussen absolute en relatieve rechten (dit onderscheid wordt ook wel aangeduid met het onderscheid tussen zakelijke en persoonlijke rechten ofwel verbintenissenrecht);
- het onderscheid tussen afhankelijke en onafhankelijke rechten;
- het onderscheid tussen volledige en beperkte rechten.

- Voor al deze typen rechten geldt dat er telkens een verschillend rechtsregime bij hoort met onderscheidende kenmerken over onder andere verkrijgen, verhandelen en transporteren, en dat de regels hierover in verschillende boeken van het vermogensrecht naar voren komen. Rechten die voor de projectontwikkeling relevant zijn en die kunnen worden overgedragen zijn in de eerste plaats een klein aantal beperkt zakelijke rechten: het recht op erfpacht, erfdienstbaarheden, het recht op opstal. Ook niet-zakelijke rechten zijn af te splitsen van het eigendom, dit zijn beperkte rechten op goederen, zoals het beperkte recht op vruchtgebruik en de rechten van pand en hypotheek. Deze rechten kunnen zowel op onroerende goederen (zaken) als op andere goederen rusten.

Beperkte (zakelijke en niet-zakelijke) rechten kunnen verder nog worden onderverdeeld in gebruiksrechten en zekerheidsrechten.

- Gebruiksrechten geven de rechthebbende genot en gebruik van het goed waarop zij rusten. De gebruiksrechten zijn erfpacht en opstal en (gedeeltelijk) erfdienstbaarheden en vruchtgebruik. Van deze gebruiksrechten is alleen het vruchtgebruik voor alle goederen toepasbaar. De andere (erfpacht, opstal en deels erfdienstbaarheden) gelden alleen voor onroerende zaken (Hijma en Olthof, 2008, p. 155).
- Zekerheidsrechten verschaffen de rechthebbende de bevoegdheid het goed waarop zij rusten te gelde te maken om uit de opbrengsten een geldvordering bij voorrang te verhalen. Het gaat om pandrecht (een zekerheidsrecht op niet-registergoederen) en recht van hypotheek (zekerheidsrecht op registergoederen),

Het belangrijkere onderscheid tussen zakelijke en persoonlijke rechten verdient meer aandacht. Alle rechten die niet onder het zakelijk recht vallen zijn persoonlijke rechten en intellectuele rechten. Voor de projectontwikkelingsmarkt zijn naast de zakelijke rechten met name persoonlijke rechten van belang. Een persoonlijk recht is een recht op een prestatie en is op een persoon gericht. Een zakelijk recht geeft de onmiddellijke heerschappij over een zaak en is daarom gericht op een zaak (Van Velten, 2009, p. 22). Persoonlijke rechten vallen onder het verbintenissenrecht en kunnen ook weer verschillend worden ingedeeld. Telkens gaat het om rechtsbetrekkingen tussen twee (of meer) personen, die door een overeenkomst tussen personen tot stand komen. Het stelsel van persoonlijke rechten is minder gesloten dan het zakelijke stelsel. Er kunnen door de wetgever makkelijker wijzigingen in deze rechten worden aangebracht, dan in zakelijke rechten. Voorbeelden van bijzondere rechten en/of plichten die door middel van een overeenkomst tussen personen tot stand komen zijn pacht, huur, kwalitatieve verplichtingen en kettingbedingen, ruil, schenking, lastgeving, huurkoop, bruikleen, verbruikleen. Belangrijk onderscheid met de zakelijke rechten is, dat de persoonlijke rechten in beginsel geen derdewerking hebben: ze kunnen in beginsel niet als

zelfstandig recht worden verhandeld (al kunnen sommige rechten na overlijden van de rechthebbende overgaan naar een erve van de rechthebbende). Dit onderscheid tussen zakelijk en persoonlijk is in principe hard. Voor de wet worden deze rechten verschillend behandeld en in verschillende wetboeken onderscheiden. Het lijken *'schijnbaar strikt van elkaar gescheiden werelden'* (Van Oostrom, 2006, p. 1). Deze bovengenoemde (zakelijke en persoonlijke) rechten zijn per definitie beperkt, in die zin dat zij een deel van de bevoegdheden die de eigenaar heeft, betreffen.

In bijlage A staat een opsomming van voor de grond-, projectontwikkelings en/of vastgoedmarkt meest relevante vermogensrechten zoals beperkt zakelijke en overige beperkte rechten en verbintenissenrechten.

4. Eigendom in de tijd

Eigendomsrecht is historisch en maatschappelijk bepaald (Van den Berg, 1987, p. 65 en 69). Wat we vandaag over het eigendomsrecht beslissen, heeft gevolgen voor nu en alle komende generaties (Needham, 2006). Het is daarom belangrijk in dit boek ook de historische dimensie van het eigendomsrecht en de veranderlijkheid daarin mee te nemen, en zo te verkennen of vanuit een planologisch perspectief de afbakening van rechten in beginsel te gebruiken lijkt als ruimtelijkeordeningsinstrument. In de geschiedenis is de inhoud, omvang en vorm van het eigendomsrecht in Nederland vaak gewisseld. Vaak hangt zo'n wisseling samen met de politieke en sociaal-economische structuur. In deze paragraaf staat een globaal en chronologisch overzicht van de ontwikkeling van (de inhoud van) het eigendomsrecht in continentaal West-Europa, in het bijzonder in Nederland, tot aan de periode van de vorming van ons huidige eigendomsstelsel.

Oudheid

Basis voor ons uniforme eigendomsbegrip ligt in de (Romeinse) oudheid. De Codex van Justinianus (*'lex in re mandata'*) staat aan de basis van alle westerse eigendomsdefinities. Net als in onze huidige definitie van eigendom, bevatten overgeleverde teksten geen letterlijke definitie. Er is alleen een indirecte omschrijving over de 'eigenaar' als diegene die 'bestuurder en scheidsman over zijn eigen zaak is' (*'suae rei moderator et arbiter'*) (Van der Ven, 1979, p. 251). Eigendomsrecht onderscheidt zich bij de Romeinen van andere rechten in twee aspecten. In de eerste plaats dat eigendom een in tijd onbeperkt recht is en daarnaast dat er binnen de eisen van de wet geen aanvullende voorwaarden aan het eigendomsrecht zijn verbonden. Dit is een belangrijk verschil met overgeleverde teksten van andere beschavingen uit de oudheid (Van der Ven, 1979). Juist vanwege die twee kenmerken lijkt het Romeinse eigendomsbegrip modern en sluit het aan

op eigendom zoals we nu kennen. Een andere overeenkomst is dat het recht aan beperkingen gebonden was: *'Eigendomsrecht is het recht over een lichamelijke zaak volkomen te beschikken, voor zover de wet dat niet belet'*. (Florentinus, tweede eeuw na Christus, uit Van den Bergh, 1987). Daarnaast bestond eigendom net als nu uit rechten: het recht de zaak te gebruiken, er de vruchten van te trekken en er over te beschikken (*'usus'*, *'fructus'*, *'abusus'*). Eigendom werd net als beperkt zakelijke rechten zoals erfpacht vaak met de term *'dominium'* aangeduid. De sociale binding van eigendom leek op ons burendrecht, met *'erfdienstbaarheden'* die belangrijk waren voor burenen (Van den Bergh, 1987, p. 42).

Middeleeuwen

In de Middeleeuwen werd eigendom een meer diffuus begrip. Eigendom was als recht verdeeld over meerdere eigenaren (*'duplex dominium'*) en wat betreft definitie afhankelijk van het voorwerp, zelfs van zaak tot zaak. Verschillende personen konden naast elkaar eigendomsrechten hebben in dezelfde zaak. En eigendom kon zelfs betrekking hebben op onlichamelijke zaken: ons intellectueel eigendomsrecht is ontstaan in de Middeleeuwen (Van der Steur, 2003, Van den Bergh, 1987). In de Middeleeuwen ging eigendom terug tot de koning, die als enige een absoluut eigendom (*'eminent domain'*) op de grond heeft. De koning verstrekke zijn bestuurders (leenheren, adellijken) beperkte rechten op de grond: leenrechten. In de loop van de tijd werd dit een breed stelsel van verschillende soorten rechten.

Box 12: voorbeelden van rechten uit de Middeleeuwen

In de Middeleeuwen konden heren zakelijke rechten (*'regalia'*) hebben op onder meer openbare wegen, bevaarbare stromen, havens, tollens, de munt, geldboeten en goederen zonder eigenaar, het verrichten van post- en transportdiensten, de bevoegdheid om magistraten aan te stellen, de opbrengst van visserij, zout- en zilvermijnen, de goederen van majesteitschenders en een aandeel van bij toeval in de grond gevonden schatten (Ketelaar, 1978, p. 9). Dit overzicht is echter lang niet compleet. Uit een recht konden weer andere rechten ontstaan, net zoals dat nu nog onder Engelse *'property rights'* mogelijk is. Zo zijn uit het recht op stroomregaal, het veerrecht, recht op aanwas en het recht op watertollens ontstaan. Soms gingen deze heerlijke rechten ook over naar particulieren zonder heerlijkheid (Ketelaar, 1978, p. 12), bijvoorbeeld het molenrecht, of visrechten. Een flink deel van de zakelijke rechten stamt uit de ontginningen in de Middeleeuwen. De heer nam dan het initiatief voor ontginning van woeste gronden. Vervolgens gaf hij de gronden verzwaaard met beperkt zakelijke rechten weer uit. Volgens Ketelaar zijn publiekrechtelijke en privaatrechtelijke elementen in het recht veel meer met elkaar verweven: *'als schering en inslag'*, met name met de uitgifte van ruwe gronden door *'heren'* in de Middeleeuwen. (Ketelaar, 1978, p. 211). In de loop van de tijd is zo een complex geheel van rechten

ontstaan. Er bestaan rechten op alle goederen en diensten die een waarde kunnen hebben die dermate hoog is, dat het zich loont om hiervoor een recht af te bakenen. In dat opzicht zijn het allen voorbeelden van de DemsetzThese (zie ook Demsetz, 1967 en paragraaf 2.3).

Als gevolg van het feodale stelsel met leenheren en de daarmee samenhangende decentrale bestuurscultuur, waren er onder andere landgerechten, leengerechten en hofgerechten (Feenstra, 1976). De feodale leenheren (van oorspong bestuurders en rechters) werden in de loop van de Middeleeuwen steeds vrijer van het centrale gezag. Voor de grond (het leengoed) betekende dit dat de leenheer het vrij kon schenken, aan een ander lenen, verpanden, verkopen en er bij testament over beschikken. Kortom: het leengoed werd feitelijk iets dat heel dicht bij eigendomsrecht kwam, ondanks dat het politiek, sociaal en juridisch heel andere eigenschappen had en formeel alleen de koning eigenaar van de grond was.

Box 13: voorbeeld van veranderingen in eigendomsdefinitie en samenleving

Dat definities van eigendomsrecht bepaald zijn door de maatschappijstructuur, maakt dat onze kijk op het eigendomsbegrip in het verleden, zoals in de Middeleeuwen, nooit helemaal zuiver is. Tussen 'nu' en 'toen' bestaan naast het verschil van ongeveer 500 tot 1500 jaar ook grote ideologische barrières en een andere maatschappijopvatting. Ook woorden zelf krijgen hierdoor andere betekenissen. De eigendomsdefinitie zoals we die nu in woorden nog herkennen in het BW, komt waarschijnlijk van Bartolus (1313-1357): '*het recht over een lichamelijke zaak volledig te beschikken (in het Latijn: perfecte disponere), voor zover de wet dat niet verbiedt*'. (Van den Bergh, 1987, p. 44-47). De tot 'volledig beschikken' vertaalde woorden 'perfecte disponere' betekenen mogelijk niet hetzelfde als 'volledig beschikken' in deze tijd. Een voorbeeld om dit te illustreren: met de woorden '*perfecte disponere*' werd aangegeven, dat een bruidsschat die een vrouw meenam in het huwelijk volledig ter beschikking van de man stond. Doel van de bruidsschat was echter tegelijkertijd dat een vrouw daarmee verzorgd bleef nadat het huwelijk voorbij was. Dus de echtgenoot is weliswaar onbetwist eigenaar, maar heeft tegelijkertijd geen beschikkingsmacht over de bruidsschat.

Na de Middeleeuwen

Aan het einde van de Middeleeuwen ontstond er in Europa steeds meer stedelijke burgercultuur. Economische ontwikkeling bevorderde in steden het los maken van eigendom uit leenrecht. Dit gold vooral voor West-Nederland, de huidige provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Zeeland. In de rest van het huidige Nederlandse grondgebied bleven feodale verhoudingen nog lang bestaan (Teijmant, 1988, p. 304). Er ontstonden meer vast omliggende verschillende rechtsverhoudingen met betrekking tot onroerend goed, zoals huur, vruchtgebruik en verpanding, naast vol eigendom.

Hugo de Groot definieert het eigendomsrecht in zijn *'Inleidinge tot de Hollandsche Rechtsgeleerdheid'* (1631) als het recht om een zaak in rechte op te vorderen en onderscheidde *'eigendom'* en *'gerechtigheden'*. *'Volle is den eigendomsrecht waer door iemand met de zake alles mag doen nae sijn geliefte ende t'sijnen bate dat by de wetten onverboden is. Gebrecklike eigendomsrecht ...waer aan iet, om zulcs alles te mogen doen, ontbreekt'*. In moderne termen onderscheidt Hugo de Groot eigendomsrecht en beperkt zakelijke rechten, zoals erfdienstbaarheden en erfpacht. De *'Inleidinge'* is het eerste boek dat een rechtssysteem niet ziet als verzameling regels, maar als een stelsel van subjectieve rechten (Feenstra, 1976, p. 272). Beslissend om uit te maken wat *'meerder'* en wat *'minder'* deel is, is niet de *'baet'*, maar de *'waerde'*.

Volgens Schama (1987) ontwikkelde het eigendomsbegrip zich in West-Nederland anders dan in de rest van het land, doordat grootgrondbezit grotendeels ontbrak en adel minder invloed had. Oorzaak ligt er mogelijk in dat er in de zestiende eeuw veel overstromingen waren en er door middel van droogleggingen nieuw land gemaakt werd. De analogie met de zondvloed drong zich op, net als het idee dat men door deze zondvloed te overleven een uitverkoren volk was – dat zelfs weer nieuw land kon maken. Dit gaf de Nederlanders in hun ogen ook een heilig recht op hun land: een soort moreel recht, dat het afstaan van grond aan wereldlijke heren uitsloot. Men bezat een recht dat boven aanspraken van een leenheer uitging (Teijmant, 1988, p. 304). De ontwikkeling van beperkt zakelijke rechten werd ook ingegeven door belegging in droogmakerijen door kooplieden. Niet om landheer te worden, maar voor financieel rendement. Men belegde volgens Teijmant ook niet zozeer in grond, maar in aandelen, die makkelijk verhandelbaar waren. Dit heeft volgens haar doorgewerkt in de ontwikkeling van een eigendomsrecht, waarin beperkingen opgelegd door ruimtelijke ordening als normaal en acceptabel worden ervaren. Het heeft de binding met grond minder sterk gemaakt dan in omliggende landen boven de zeespiegel en staat mogelijk aan de basis van onze planningscultuur (Teijmant, 1988, p. 305).

De Franse Tijd en daarna

De Franse revolutie maakte in grote delen van Europa een einde aan heerlijke rechten. In de *'Verklaring van de rechten van de mens en burger'* (1789) werd eigendomsrecht een *'droit inviolable et sacré'* noemt: ook de staat is gebonden aan de wet. Deze uitspraak maakt dat vaak verondersteld wordt dat het eigendomsrecht met de Franse Revolutie een onbeperkt en absoluut karakter kreeg. Toch heeft de uitspraak niets met verabsolutering van eigendomsrecht te maken, maar vooral met onteigening zonder schadevergoeding. De eigendomsopvatting van de Franse Revolutie heeft zowel in Frankrijk als in Nederland beperkingen, net als definities van eigendomsrecht in de tijden daarvoor. In de *'Verklaring van de rechten van de mens en burger'* (artikel 17) staat hierover: *'Daar bezittingen een onschendbaar en heilig recht zijn, kunnen ze*

aan niemand worden ontnomen, tenzij de publieke noodzaak, wettelijk vastgesteld, dit onmiskenbaar eist en onder voorwaarde van een rechtvaardige en voorafgaande schadeloosstelling' (Sandberg, 1972, in: Van den Bergh, 1987, p. 52-53). Er werd een scheiding tussen publiek- en privaatrecht gemaakt. Overheidsbevoegdheden als rechtspraak, bestuur en tol heffen waren niet langer particulier verhandelbare rechten (Derine, 1955; Ketelaar, 1978). Veel heerlijke rechten werden vernietigd, met uitzondering van erfpacht, enkele oude zakelijke rechten en rechten die door de houders van deze rechten vrijwillig waren aangegaan (Ketelaar, 1978, p. 22).

Na het vertrek van de Fransen in 1813 is de feodale structuur, met bijbehorende eigendomsrechten op het platteland deels hersteld (Ketelaar, 1978, p. 56-72). Toch wortelden de ideeën van de Franse Revolutie in Nederland: het onderscheid tussen publiek- en privaatrecht werd uitgangspunt in de Nederlandse Grondwet van Thorbecke (1848) (Van den Bergh, 1987, p. 8). Eigendomsrecht werd een abstracte term, geen 'feodale' opsomming van beschikkings- en gebruiksrechten en veel heerlijke rechten werden in de daarop volgende dertig jaar afgekocht (Ketelaar, 1978). Algemeen belang kon tussenkomst van de staat wenselijk maken, zowel in het privaatrecht, als in het publiekrecht. Zo wordt de wet het instrument om gewenste maatschappelijke veranderingen tot stand te brengen (Ketelaar, 1978, p. 92). Dit leidt tot een relativering en vermaatschappelijking van de eigendom (Derine, 1955, p. 279; Van der Steur, 2003, p. 20). Dat wil zeggen dat het recht van de eigenaar meer begrensd is en dat de samenleving ook meer grenzen stelt.

Ondanks dat privaatrechtelijk de eigendomsdefinitie in Nederland na 1848 (het jaar waarin de Grondwet en het Burgerlijk Wetboek werden geïntroduceerd) nauwelijks wijzigde, is er in het eigendomsrecht als geheel van geldende rechtsnormen veel veranderd – zowel van geschreven als ongeschreven normen. Zo zijn de publiekrechtelijke beperkingen op het eigendomsrecht gegroeid. De woorden die eigendom in privaatrecht definiëren zijn hetzelfde gebleven, maar de inhoud van het eigendomsrecht is enigszins gewijzigd. Dat is het thema van de volgende twee paragrafen.

5. Relativering van eigendom vanuit maatschappelijke veranderingen

Voorals in de twintigste eeuw heeft relativering en vermaatschappelijking van eigendom plaatsgevonden, zowel door geschreven als ongeschreven normen (Van Velten, 2009, Valkhoff, 1957). Dat wil zeggen dat het recht van een eigenaar meer begrensd is geworden en dat de samenleving meer grenzen stelt. In de eerste plaats zijn de publiekrechtelijke

beperkingen op het eigendomsrecht aanzienlijk gegroeid. Er werd zelfs gedacht dat het negentiende-eeuwse als 'relatief absoluut' bekend staande eigendomsrecht rond de Eerste Wereldoorlog steeds meer door wetten en administratieve regels werd beperkt (Derine, 1955). Volgens Derine gingen sommige auteurs uit de twintigste eeuw zo ver dat ze meenden dat er een nieuw 'gesocialiseerd' eigendomsbegrip was gegroeid, waarbij de woorden waarmee de eigendom in de wet wordt omschreven hetzelfde bleven, maar de inhoud van het recht was veranderd.

In ieder geval is de maatschappelijke component van eigendomsrecht in de loop van de tijd steeds belangrijker geworden (Van der Steur, 2003, p. 20). Soms werd zelfs de omvang van het particuliere eigendomsrecht van zaken veranderd, in die zin dat bepaalde zaken uit particuliere handen in eigendom van de gemeenschap kwamen. In Groot Brittannië mondde dit in de jaren veertig uit in nationalisatie van het ontwikkelingsrecht in grond (Booth, 2002, zie ook paragraaf 5.2). Eind jaren zeventig werd in Frankrijk wetgeving ingevoerd die (tijdelijk) leidde tot een afroaming van het ontwikkelingsrecht op grond (Renard, 2007 en paragraaf 5.2). In Nederland namen publiekrechtelijke (en privaatrechtelijke) beperkingen ten aanzien van de eigendom toe, in de vorm van plannen, wetten en regels. Voor 'woonkwesties' is het eigendomsrecht sterk beperkt: zo gaat het recht van de huurder op bepaalde fronten boven het recht van de eigenaar. Er is dus sprake van vermaatschappelijking van het eigendomsrecht (Teijmant, 1988). Deze veranderingen leiden ertoe dat de betekenis van de eigendom in de ouderwetse zin van het woord is afgenomen (Slagter, 1968, p.14).

De 'vermaatschappelijking' heeft volgens de meeste auteurs echter geen aanwijsbare invloed gehad op ons vrijheidsbegrip of het eigendomsrecht als rechtsinstelling (Struycken, 2007). Ondanks toenemende eigendomsbeperkende regelingen is het principe dat de eigenaar het profijt van zijn zaak moet hebben zoals hij zelf wil, onaantast gebleven. Er worden in de praktijk wel nieuwe beperkingen en nieuwe rechten aan het eigendomsrecht toegekend. Dit komt zowel naar voren in het publiekrecht als in jurisprudentie over het publiekrecht. (Zie over mogelijke publiekrechtelijke en privaatrechtelijke beperkingen onder meer Van Velten, 2009, p.32; Van den Bergh, 1987; Schütte, 2002, p. 218).

Ook de ruimtelijke ordening heeft de betekenis van eigendom gerelativeerd. We hebben in de loop van de tijd steeds meer regels gekregen met het doel een 'goede ruimtelijke ordening' te realiseren. Dit heeft soms geleid tot onoverzichtelijke situaties. Beperkingen worden soms gestapeld, zowel in de vorm van algemene verbodsbepalingen, als door voor bepaalde gronden geldende beperkingen en door beperkingen die het bestemmingsplan en de bouwvergunning geven. Beperkingen in het recht kunnen ver

gaan, zeker ook in de projectontwikkeling. De vraag in hoeverre de eigenaar in een bepaald rechtsstelsel bij de uitoefening van zijn recht een sociaal doel moet bevorderen, hangt af van de beperkingen, die haar in het belang van anderen en in het algemeen belang zijn opgelegd (Derine, 1955). Door de dichtheid van het land en mogelijk omdat we land tegen water moesten en moeten beschermen, zijn de maatschappelijke doelstellingen die eigenaren bij het uitoefenen van hun rechten moeten naleven sterker dan in veel andere landen (Teijmant, 1988). De beperkingen en kansen die dit biedt, worden beïnvloed door de ruimtelijke ordening en onze normen over hoe woningen, dorpen en steden eruit moeten zien. Het gaat dan om publiekrecht ten aanzien van bouwtechnische eisen in het bouwbesluit en de gemeentelijke bouwverordening, maar ook stedenbouwkundige en architectonische voorwaarden in bestemmingsplan, beeldkwaliteitsplan en eisen van welstand. Daarnaast wordt kwalitatief hoogwaardige woningbouw tegen een acceptabele prijs in onze samenleving als een basisvoorwaarde gezien. Het privaatrecht in handen van de overheid biedt in aanvulling op het publiekrecht een arsenaal aan mogelijkheden om dit verder fijn te slijpen. Ook spelen de concrete omstandigheden van het rechtsobject een rol. Voor uitoefening van het eigendomsrecht op grond in een natuurgebied gelden andere door het publiekrecht opgelegde beperkingen dan voor grond op een bedrijventerrein, of grond in de binnenstad. De reikwijdte van bevoegdheden hangt verder af van het rechtssubject (Slagter, 1992, p. 357-374; Van der Steur, 2003, p. 22): wettelijke eisen die gesteld worden aan een woningcorporatie, in haar rol als verstrekker van woningen in het sociale segment verschillen van andere woningaanbieders.

Ook is de betekenis van eigendom in de samenleving veranderd. Was in het verleden vooral eigendom van grond en vastgoed (van *onroerende* zaken) belangrijk, de laatste ongeveer honderd jaar is het voor veel mensen belangrijker geworden *roerende* eigendommen te hebben: een auto, mooie kleren en een multimediatelefoon. Voor de meeste mensen komt inkomen niet voort uit eigendom van onroerende zaken, maar uit arbeid. Eigendom van grond als economische factor is minder belangrijk. Eigendom kan bovendien op meer zaken betrekking hebben dan op grond, productiemiddelen en vastgoed, denk aan aandelen en andere waardepapieren. Er lijkt ook in de huidige tijd steeds meer een scheiding te ontstaan tussen eigendomsrecht en beheer in vooral grotere ondernemingen. Niet de privaatrechtelijke basisbevoegdheden van de eigenaar overheersen, maar de contractuele aspecten van het eigendomsrecht, ofwel de effecten van genots- en beschikkingsrechten die voortvloeien uit verwervings- en gebruikscontracten. Hierdoor is de betekenis van eigendomsrecht als vermogensobject veranderd (Van Zundert, 1980, p. 3-4) en onder invloed van de globalisering van vermogensstromen, ontstaat er ook steeds meer druk op een soort uniformering van de rechten verbonden met grond, naar één mondiaal model (volgens Jacobs, 2006, naar Anglo-Amerikaans model).

Volgens Van Zundert gaan de beperkingen in de eigendom soms zo ver dat eigenlijk min of meer sprake is van onteigening, althans een *'lichte vorm van onteigening'* (Van Zundert, 1980, p. 124-25; Burkens, 1971, p.103). Tegelijkertijd heeft het grondeigendomsrecht in de projectontwikkeling van woningen juist ook weer een zelfstandige economische betekenis gekregen. Het verwerven van grondposities op ontwikkelingslocaties geeft bouwclaim en is daarom een economische factor geworden, die veel groter is dan de (agrarische) waarde van de grond. De laatste twintig jaar komt daar in Nederland een zeer uitgebreide jurisprudentie over zelfrealisatie bij (zie ook hoofdstuk 4, paragraaf 3). Er is daarnaast meer aandacht voor het idee dat bij uitoefening van overheidstaken in de ruimtelijke ordening onteigening niet per se nodig is, als het opleggen van beperkingen aan het recht volstaat. De wens bij het Rijk dat ruimtelijkeordeningsdoelstellingen net zo goed met faciliterend als met actief grondbeleid gerealiseerd moeten kunnen worden (VROM, 2001; VROM-raad, 2004) moet ook in dit licht gezien worden.

6. Goederenrechtelijke voorbeelden van de relativering van het eigendomsrecht

Marktstructurering als beleidsinstrument van de ruimtelijke ordening staat of valt met de mogelijkheid privaatrecht betreffende onroerende zaken doelbewust te wijzigen. In beginsel kent Nederland een gesloten stelsel van goederenrechten (*'numerus clausus'*), waarin het voor partijen in principe onmogelijk is om andere goederenrechtelijke rechten te creëren dan welke de wetgever heeft geschapen. In dat geval zou men de vooronderstelling kunnen aanhangen dat het instrument van marktstructurering nauwelijks in te zetten is. Immers: als de afbakening van rechten niet kan wijzigen, is een juridisch recht in beginsel geen variabele. Antwoord op de vraag naar de mogelijkheid of onmogelijkheid voor wetgever of partijen om andere goederenrechtelijke rechten te creëren dan die welke de wetgever heeft geschapen is geen onderwerp van de verkenningen in dit boek. In deze paragraaf worden enkele basisbeginselen over dit thema kort samengevat voor zover deze raken aan de planologische verkenning van marktstructurering die in dit boek centraal staat.

Uit dit hoofdstuk komt naar voren dat het Nederlandse eigendomsbegrip in juridische zin het primaire is. Het eigendomsrecht is in dat opzicht mogelijk niet direct te beschrijven als een *'bundle of sticks'*. De betekenis van eigendom is in goederenrechtelijk opzicht gerelativeerd. Het eigendomsbegrip is een afgeleide van de onbeperkte beschikkingsmacht en daarmee naast een absoluut begrip óók een flexibel begrip volgens Van den Bergh (Van den Bergh, 1988, p.1-2). In juridisch opzicht is in de loop van de tijd regelmatig aan de absolute inhoud geknaagd. Dat is nu, dat was in het verleden

ook en zal ook zo blijven. Ook is binnen het 'absolute' stelsel de wetgever bevoegd nieuwe rechten te creëren en bestaande te wijzigen.

Er is onder juristen vanaf het ontstaan van het gesloten stelsel van zakelijke rechten in het oude BW in de negentiende eeuw en twintigste eeuw discussie geweest in welke mate het stelsel gesloten is en moet blijven (zie bijvoorbeeld de dissertatie van Olivier uit 1847 over dit thema). De meningen hierover onder juristen verschillen: tegenover voorstanders van een gesloten stelsel staan tegenstanders.

Tegenstanders van een gesloten systeem wijzen vooral op de noodzaak te beschikken over rechten die aansluiten bij de behoeften uit de praktijk. Beekhuis heeft in zijn eerste bewerking van Asser, *Zakenrecht 1* (1957) erop gewezen dat het oude onderscheid tussen een zakelijk recht dat heerschappij op een zaak geeft en een persoonlijk recht dat aanspraak geeft jegens een persoon nogal simplistisch is. Van Dunné noemt de tegenstelling achterhaald en vindt dat het goederenrecht een open systeem van rechten is waarin zakelijke rechten worden getypeerd door de daaraan verbonden verbintenissen (Van Velten, 2009, p. 20-21). In dat opzicht zijn er verschillende voorbeelden van flexibiliteit in de afbakening van goederenrechtelijke rechten:

Wetgever heeft nieuwe zakelijke rechten gecreëerd

Het mogelijk flexibele karakter van het stelsel wordt ook geïllustreerd door de vorming van nieuwe zakelijke rechten, zoals het appartementsrecht in het BW van 1951. Bij de invoering van het Burgerlijk Wetboek van 1838 is dit recht niet opgenomen, omdat appartementen nauwelijks voorkwamen en er op dat moment geen behoefte was aan deze afbakening. Na de Eerste Wereldoorlog veranderde dit door de bouw van flatgebouwen, met meerdere eigenaren. Daarom is begin jaren veertig gestart met de vorming van een wettelijke regeling om een nieuw beperkt zakelijk recht te creëren. In 1947 leidde dit tot een regeling voor appartementen, namelijk de coöperatieve flatexploitatievereniging: eigendom in een groter complex op basis van mede-eigendom van gemeenschappelijke ruimten, in combinatie met 'eigendom van het 'eigen appartement'. Vier jaar later werd een nieuw zakelijk recht gecreëerd.

Er zijn ook andere nieuwe (zakelijke en niet-zakelijke) rechten gevormd, door de wetgever, maar ook door partijen in de praktijk. Op het appartementsrecht na zijn deze ook al weer verdwenen, bijvoorbeeld omdat ze vervangen werden door andere rechten, of in onbruik raakten. In oude contracten komen deze rechten nog wel voor, zoals ruilverkavelingrenten, herverkavelingrenten, reconstructierenten, herindelingsrenten en landinrichtingsrenten. Dit zijn zakelijke rechten die ontstonden bij de Ruilverkavelingswetten van 1924, 1938 en 1954 en de herverkavelingwetten na de Watersnoodramp van Zeeland (1953). Daarnaast komen er incidenteel nog (semi-)

zakelijke rechten voor uit de Belemmeringenwet privaatrecht. Deze wet had tot doel bepaalde werkzaamheden in het openbare belang te kunnen uitvoeren op andermans grond. Iedere rechthebbende op die grond kon met schadevergoeding worden verplicht te gedogen dat een bepaald werk, bijvoorbeeld een nutsleiding aangelegd en in stand gehouden werd. Inmiddels kan met erfdienstbaarheden of met (een enigszins aangepast) opstalrecht hetzelfde worden bereikt en is de Belemmeringenwet Privaatrecht overbodig geworden. Op al gevestigde rechten is meestal opstalrecht van toepassing verklaard. Voor al deze nieuw gevormde beperkt zakelijke rechten geldt dat het ontstaan van niet met name in de wet genoemde zakelijke rechten door partijen geoorloofd is, mits deze gebracht kunnen worden onder de huidige classificatie van beperkte rechten.

Regels rond zakelijke rechten zijn in de loop van de tijd door wetgever gewijzigd

Daarnaast zijn er wijzigingen opgetreden in beperkt zakelijke rechten. Zo kunnen beperkt zakelijke rechten in principe niet gestapeld worden, tenzij de wet dit met zoveel woorden toestaat. Rond 1950 was er volgens Meijers (in: Van Velten, 2009 p. 24) ook geen behoefte aan stapeling van rechten zoals erfdienstbaarheden, erfpacht en opstal. Bij deze definities van rechten wordt telkens gesproken over de last waarmee andermans onroerende zaak wordt belast, of over de bevoegdheid om de onroerende zaak van een ander te gebruiken. Van Velten: 'Naderhand bleek die behoefte wel aanwezig te zijn, waarop de regeringscommissaris voor Boek 5 NBW, J.H. Beekhuis, de fictie introduceerde dat de desbetreffende rechten op de onderliggende zaak worden gevestigd; bijvoorbeeld de erfdienstbaarheid die is gevestigd op een recht van erfpacht, opstal of vruchtgebruik wordt geacht niet op dat beperkte recht, doch op de desbetreffende onroerende zaak te rusten (art. 5:84 BW). ... Dit wordt wel 'de constructie Beekhuis' genoemd'. Stapeling van het recht van opstal op erfpacht (of omgekeerd) is echter niet mogelijk volgens Van Velten. De gemeente Amsterdam heeft voor de overbouwning van de A10-west een constructie ontwikkeld in de vorm van 'overbouwingsrechten' en ontwikkelde het zogenaamde 'footprint'-erfpacht (zie paragraaf 4.2), waarbij beperkte rechten elk afzonderlijk op de grond rusten en de gemeente de grond in erfpacht uitgeeft met de bepaling dat de erfpachter niet het genot van de daaronder in opdracht van de gemeente te realiseren bouwwerken heeft, terwijl later een derde een zelfstandig recht van opstal (in feite een recht van onderstal) wordt gevestigd. Beide beperkte rechten worden dan niet gestapeld, maar rusten elk afzonderlijk op de grond (Van Velten, 2009, p. 25) .

Bestaan van oude zakelijke rechten die met nieuwe invullingen kunnen worden toegepast

Het flexibele karakter van de afbakening van rechten in Nederland blijkt ook uit het bestaan van 'oude' zakelijke rechten. 'Oude' zakelijke rechten stammen voor het grootste deel uit de feodale traditie. Met het Napoleontische eigendomsbegrip vanaf 1838 verdwenen de oude zakelijke rechten uit het wetboek, maar ze bleven gewoon

bestaan als gevolg van de 'eerbiedigende werking van het vermogensrecht'. Dat wil zeggen, dat op situaties die voorvielen vóór de inwerkingtreding van een nieuwe wet, de voorafgaande rechtsregels van toepassing blijven. Uitgangspunt is dat de eigenaar van een recht een recht kan afsplitsen – mits de rechter het erkent – en dat van deze erkenning ook een precedent uitgaat voor vergelijkbare gevallen. Deze oude rechten komen in de praktijk vooral boven water bij ruil- en herverkaveling. De huidige positie is dat sommige rechten inmiddels sterk in aantal zijn afgenomen. Bij ruilverkaveling worden de oude rechten vaak afgekocht. Maar het komt ook voor dat ze in stand blijven, bijvoorbeeld vanwege de waarde van het recht of vanwege de conclusie van een rechtbank dat het hier gaat om een afzonderlijk zakelijk recht '*sui generis*' (De Haan, 1988, deel C, p. 168)⁴. Andere rechten hebben nu nog wel betekenis, omdat mensen hechten aan de lange traditie die de rechten mee brengen. Al met al heeft slechts een klein aantal grondeigenaren in Nederland nog te maken met oude zakelijke rechten. Het ging eind jaren zeventig naar schatting van Ketelaar om één tot enkele procenten van de grondeigenaren (Ketelaar, 1978, p. 274).

In aanvulling op het voortbestaan van oude zakelijke rechten, kunnen oude zakelijke rechten ook met nieuwe toepassingen worden gebruikt wanneer dit aantrekkelijk is. In HR 1 juli 1994 (NJ 1995/547) overwoog de Hoge Raad dat oude zakelijke rechten vatbaar blijven voor verdere ontwikkeling aan de hand van de zich wijzigende maatschappelijke omstandigheden. Ook komen volgens Van Velten zakelijke rechten voor die gebaseerd zijn op wetgeving buiten het BW en/of op grond van jurisprudentie (2009, p. 33). Oude zakelijke rechten kunnen sinds het nieuwe BW (1992) echter niet opnieuw worden gevestigd.

Verskil tussen zakelijke en persoonlijke rechten mogelijk minder strikt geworden

Nog iets dat onze 'absolute' afbakening van rechten nuanceert, is het in de praktijk ontstaan van mengvormen van persoonlijke rechten en goederenrechtelijke rechten. Hieruit blijkt dat voor de wetgever de behoeften uit de praktijk zwaar wegen, zwaarder dan de vraag of het een aantasting is van de 'numerus clausus' van het goederenrecht. De geschiedenis van het ontstaan van de kwalitatieve verplichting, zoals Van Oostrom in haar dissertatie beschrijft (Van Oostrom, 2006), is een mooie illustratie hiervan. Er is in de geschiedenis van het recht lange tijd veel discussie geweest over de vorming van de kwalitatieve verplichting en de vraag of dit niet een beperkt zakelijk recht of verbintenissenrecht moet zijn. Uiteindelijk besloot Van Agt (in de rol van Minister van

4 Voorbeeld: de rechtbank van 's-Hertogenbosch kwam tot de conclusie dat het voorpootrecht niet inherent is aan dat van eigendom van langs openbare wegen gelegen percelen, maar als afzonderlijk zakelijk recht met zijn eigen oorsprong. (Rechtbank 's-Hertogenbosch, 5 aug. 1977, in: Van den Bergh, 1987, p. 168)

Justitie) in 1992 bij de vorming van de kwalitatieve verplichting tot een nieuwe aparte verbintenissenrechtelijke figuur. In de overweging bij dit besluit gaf hij aan dat in deze keuze de geslotenheid van het stelsel van beperkt zakelijke rechten geen rol heeft gespeeld. Belangrijker dan dat *'dogma'* (in de woorden van Van Agt), is de overweging een juridisch samenhangend stelsel van rechten te creëren dat aansluit bij de behoeften van de praktijk.

De kwalitatieve verplichting is een verbintenissenrecht geworden, met goederenrechtelijke kenmerken, die lijken op het beperkt zakelijke recht van de erfdienstbaarheid. (Voor meer informatie over de overeenkomsten en verschillen van de kwalitatieve verplichting met andere beperkt zakelijke rechten, zie Van Oostrom, 2006.) Ook andere verbintenissenrechten zoals pacht, huur en kettingbedingen hebben in de loop van de tijd een semi-zakelijke werking gekregen (Van Oostrom, 2006). De zogenaamde semi-zakelijke werking van deze rechten wil zeggen dat deze rechten in meer of mindere mate derdewerking hebben gekregen in de loop van de tijd (Schütte, 2002, p. 217; Pitlo/Reehuis, 2006, p. 42). Het onderscheid tussen eigendom en beperkt zakelijke rechten en tussen persoonlijke en zakelijke rechten is steeds moeilijker te maken. Van Velten spreekt van een vervaging van goederenrecht en verbintenissenrecht (Van Velten, 2009, p. 32), zie paragraaf 3.5 en 3.6 voor voorbeelden).

Resumerend

Hoewel het verschil tussen zakelijke en persoonlijke rechten nog steeds overeind staat, wordt in dit onderzoek bij wijze van hypothese de vooronderstelling overgenomen dat het onderscheid in de praktijk in de loop van de tijd minder strikt geworden. Er zijn zelfs auteurs die zeggen dat binnen het Nederlandse stelsel sprake is van een pragmatische flexibiliteit (Heyman, 2004). Volgens van Oostrom zijn er *'maatschappelijke tendensen merkbaar die knagen aan de fundamenteën van dit uitgangspunt'* (zie Van Oostrom, 2006, p. 1 en daar vermelde vindplaatsen). Van Velten gaat zelfs zo ver dat hij zich afvraagt of het in alle gevallen nodig is om de wet te wijzigen om te komen tot het creëren van een nieuw recht, of dat dit 'aan de rechtspraktijk kan worden overgelaten, (gesteund door de rechter)' (Van Velten, 2009, p. 32). Van Velten wijst erop dat er voorbeelden zijn uit het verleden waarin dit in zijn optiek het geval was, zoals de eigendomsoverdracht tot zekerheid (afgeschaft door de wetgever in 1992) en de bankhypotheek (erkend door de wetgever in 1992).

Er zijn echter ook auteurs die menen dat sprake is van een sterke geslotenheid van de zakelijke rechten in het goederenrecht, zoals Struycken (2007). Van invloed lijkt te zijn of in de praktijk afzonderbare zakelijke rechten van het eigendomsrecht van grond kunnen worden onderscheiden of dat er verschillende rechtsobjecten zijn te onderscheiden die allen onder de noemer 'zaak' vallen. Volgens artikel 3:2 BW zijn zaken voor menselijke

beheersing vatbare stoffelijke objecten. Daarnaast worden in de literatuur de eisen van zelfstandigheid en waarde genoemd. In de praktijk blijken deze eisen moeilijk te definiëren (Van der Steur, 2003, p. 302-303). In de praktijk gelden in beginsel vier technische grenzen van zaken:

- Een bepaald object is voor menselijke beheersing vatbaar indien het door de rechthebbende van het gebruik door anderen kan worden afgesloten.
- Objecten zijn stoffelijk als ze voor derden zichtbaar zijn of in de empirische wereld bestaan (dit criterium onderscheidt zaken van intellectuele eigendommen).
- Het moet gaan om een zelfstandige zaak, die als geheel geïndividualiseerd kan worden. De zaak moet een zelfstandig bestaan hebben, los van de andere objecten om de mens heen. Hierbij zijn de verkeersopvattingen beslissend: een aantal zaken kan in het verkeer gezamenlijk als één zaak gelden, hoewel zij niet organisch of mechanisch aan elkaar zijn verbonden.
- Een zaak moet een object zijn met vermogensrechtelijke waarde.

Wanneer aan deze eisen is voldaan zouden partijen volgens van der Steur in beginsel een 'nieuw' zakelijk recht in de praktijk kunnen vestigen, of een nieuwe toepassing van een zakelijk recht kunnen vestigen. Deze eisen blijken praktisch gezien echter voor juristen uiterst moeilijk te hanteren ⁵.

Hoewel dit boek geen stelling neemt in de discussie over de geslotenheid van het goederenrecht en de mogelijkheid voor partijen om nieuwe toepassingen van rechten te creëren, kan bij wijze van hypothese de veronderstelling worden aangenomen dat ook voor het Nederlandse goederenrecht in navolging van Bromley (1991) geldt dat het recht een menselijke creatie is en daarom ook door een mensenhand (in beginsel door de wetgever, maar onder voorwaarden mogelijk ook door partijen) te wijzigen is. In die zin is het onroerendgoedrecht in beginsel te beschouwen als een variabele in het ontwikkelingsproces.

In hoofdstuk 4 wordt verkend hoe marktstructurering in de praktijk wordt gebruikt, en in de hoofdstukken 5, 6 en 7 wordt nagegaan hoe marktstructurering kan worden ingezet voor heel verschillende doelstellingen in de ruimtelijke ordening.

⁵ Zie Van Oostrom, 2006, hoofdstuk 2 en Struycken, 2007, hoofdstuk 2 en 3 voor een overzicht van de discussie over het gesloten en open stelsel van beperkt zakelijke rechten, zie Snijders (2005) en Sagaert (2005) voor meer informatie over argumenten die pleiten voor een 'flexibele' visie op de '*numerus clausus*' in het goederenrecht (volgens Van Erp zelfs een '*numerus quasi clausus*' (van Erp, 2003).

hoofdstuk 4

gebruik van rechten in de project- ontwikkelingsmarkt

Hoofdstuk 4: Gebruik van rechten in de projectontwikkelingsmarkt

1. Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft het ontwikkelingsproces op locatieniveau vanuit een rechts-economisch perspectief en vanuit verschillende betrokken publieke en private marktpartijen, inclusief de wijze waarop deze partijen rechten verbonden met grond inzetten. Het accent ligt op rechten die vanuit het onroerendgoedrecht relevant zijn voor het ontwikkelingsproces van woningbouwlocaties en multifunctionele locaties (zoals zakelijke rechten en verbintenissenrechten). Hoe gebruiken marktpartijen deze rechten? Het hoofdstuk geeft ook inzicht in de bandbreedte aan mogelijkheden die betrokken marktpartijen inzetten en hun voorkeuren in het gebruik hiervan.

De beschrijving is gebaseerd op een informele inventarisatie onder publieke en private marktpartijen over het gebruik van rechten verbonden met grond, die heeft plaatsgevonden gedurende 2005 tot en met 2009 op basis van gesprekken met ontwikkelaars, beleggers, bouwers, woningcorporaties en gemeenten. Daarnaast is gebruik gemaakt van webresearch en beschikbare literatuur over het gebruik van rechten verbonden met grond door actoren.

2. Ontwikkelingsproces vanuit het perspectief van gemeenten

Uit de inventarisatie komt naar voren dat gemeenten veelvuldig gebruik maken van rechten die verbonden zijn met eigendom in de projectontwikkeling. Met name het gebruik van volledig eigendom als basis voor actief grondbeleid komt veel voor. Daarnaast maken gemeenten in een beperkt aantal situaties in de nieuwbouwonwikkeling veelvuldig gebruik van andere zakelijke rechten zoals opstalrecht, mandeligheid en verbintenissenrechtelijke constructies als kettingbedingen en kwalitatieve verplichtingen (zie de bijlage voor een toelichting op begrippen).

Met het ingewikkelder worden van de projectontwikkelingsopgaven lijkt het erop dat het gebruik van beperkt zakelijke rechten door gemeenten toeneemt. Hiervan zijn op basis van deze inventarisatie geen harde data, maar gemeenten spreken deze verwachting wel uit. Dit is waarschijnlijk onder meer het geval bij multifunctionele projecten en herontwikkelingslocaties.

Gemeenten die veel gebruik maken van erfpacht, lijken zich ook actiever op te stellen in de grondmarkt. Dit beeld wordt waarschijnlijk beïnvloed doordat erfpacht in de vier grote steden voorkomt en in steden met een relatief grote herontwikkelingsopgave. Er zit binnen deze organisaties dus ook veel specialistische kennis over de inzetbaarheid van het privaatrechtelijke instrumentarium in de projectontwikkeling. Daarnaast is de dynamiek in de projectontwikkeling en de vastgoedmarkt in de vier grote steden ook relatief hoog in vergelijking tot de rest van Nederland (uitzonderingen als Amersfoort, Haarlemmermeer en Almere daargelaten).

Rol van de gemeente in het ontwikkelingsproces

Woningbouwlocaties worden overwegend ontwikkeld op initiatief van de gemeente. De gemeente geeft aan waar nieuwe woningbouwlocaties gerealiseerd mogen worden. Het bestemmingsplan is zeer bepalend voor de rechten en beperkingen waarmee eigenaren van grond te maken hebben. Gemeenten hebben in de eerste plaats een faciliterende rol in de woningontwikkeling, door de grondmarkt te reguleren door middel van ruimtelijkeordeningsbeleid. Dit heeft geen directe invloed op de verdeling van de eigendomsrechten van grond 'an sich', maar wel op de verdeling van impliciete 'economische' rechten die verbonden zijn met de eigendom op de grond. Het bestemmingsplan staat alleen gebruik, bouwen en ontwikkelen binnen een bepaalde bestemming en bepaalde voorwaarden toe. Het 'beviest' andere gebruiksrechten van rechthebbenden. Het recht verbonden met grondeigendom op een toekomstige woningbouwlocatie heeft door het bestemmingsplan een andere strekking dan de rechten verbonden met eigendom van landbouwgrond. Het bestemmingsplan verdeelt in dat opzicht het schaarse economische recht om woningen te mogen (laten) bouwen of ontwikkelen. De publiekrechtelijke rol van de gemeente (en in het verlengde van andere overheden) heeft dus grote invloed op de zeggenschap, de kansen en de beperkingen die rechten verbonden met eigendom geven. En daaruit voortvloeiend: de waarde van rechten verbonden met grond. Ruimtelijke ordening heeft in dat opzicht grote distributieve effecten.

De meeste gemeenten geven er naast hun publiekrechtelijke rol de voorkeur aan ook een actieve partij te zijn op de grondmarkt. Zij kopen dus grond aan op de locaties waar toekomstige woningbouw gepland staat. Dit betekent dat ze deze grond bouwen eventueel woonrijp maken en vervolgens als bouwrijpe grond verkopen aan geïnteresseerde marktpartijen, zoals projectontwikkelaars, bouwers, (ontwikkellende) woningcorporaties en incidenteel aan particuliere eindgebruikers. De gemeente beschikt gemiddeld genomen in ongeveer de helft van de ontwikkelingslocaties over volledig eigendom van de grond en voert actief grondbeleid (Groetelaers, 2004; Tweede Kamer der Staten Generaal, 2003). Ze maakt dan gebruik van de privaatrechtelijke

bevoegdheden die samenhangen met eigendom van grond. Een gemeente streeft eigendom van de grond na, meestal omdat ze verwacht dat dit in de locatieontwikkeling voordelen biedt ten opzichte van faciliterend grondbeleid. Deze voordelen zijn in de perceptie van gemeenten tweeledig. In de eerste plaats kan de gemeente soms extra eisen aan de ontwikkeling van de grond stellen ten opzichte van het bestemmingsplan en andere gemeentelijke beleidsdocumenten (zie Reiswijzer Gebiedsontwikkeling (2011), voor beperkingen in de extra eisen in relatie tot aanbestedingsrecht). Tot de ingang van Wro (juli 2008) ging het bijvoorbeeld over de samenstelling van de woningbouwopgave, de segmentatie in prijzen, het aandeel sociale woningen en eventueel aanvullende eisen aan de afwerking van woningen die niet met een bestemmingsplan of beeldkwaliteitplan kunnen worden vastgelegd. In de tweede plaats kan grondeigendom financiële voordelen hebben. Volgens Groetelaers weegt dit in de praktijk zelfs het zwaarst (Groetelaers, 2004).

Box 15: de waardeontwikkeling van grond in het ontwikkelingsproces

Grondeigendom heeft afhankelijk van het publiekrechtelijke kader in het bestemmingsplan een waarde variërend van circa 3 tot 5 euro per meter (Kadaster, prijspeil 2011) voor ruwe bouwgrond grond met een agrarische bestemming, tot circa 100 euro per bruto meter voor ruwe bouwgrond met een woonbestemming (berekening EG, prijspeil 2011), ervan uitgaande dat circa 70% van de ruwe grond kan worden uitgegeven als bouwgrond. Alleen al deze potentiële commerciële waardesprong, maakt dat publieke en private marktpartijen in de grondmarkt graag in een vroeg stadium agrarische grond verwerven, waarvan verwacht mag worden dat deze binnen enkele jaren aangewezen wordt als toekomstige woningbouwlocatie. Gezien de hoge opbrengsten van nieuwbouwwoningen (gemiddeld circa 2.300 euro per meter gebruiks vloer van een woning, prijspeil 2011, bron NVM) en de schaarste aan nieuwbouwlocaties, is dit meestal een zeer lucratieve aangelegenheid. Dit hangt samen met de verhouding tussen de stichtingskosten van een woning (de bouw- en bijkomende kosten en de kosten voor bouw- en woonrijp maken), de grondprijs en de marktwaarde van die woning. Gemiddeld genomen kan de waardesprong van de grond in het ontwikkelingsproces toenemen van 100 euro voor ruwe bouwgrond met een woonbestemming (per bruto meter terrein) tot circa 400 euro voor bouwrijpe grond (per netto meter kavel, prijspeil 2011, cijfers op basis van praktijkvoorbeelden in diverse regio's in Nederland, Stec Groep, 2011). Tijdens het ontwikkelingsproces stijgt de residuele waarde van de grond van circa 400 euro per netto meter kavel tot soms wel 1.500 euro per netto meter kavel, afhankelijk van rente, risico en kwaliteitsniveau van de woning en marktwaarde van woningen binnen de lokale woningmarkt (Stec Groep, 2011). Wanneer appartementen ontwikkeld worden op de locatie kan de residuele waarde van de grond hoger zijn.

De gemeente heeft in het ontwikkelingsproces twee petten op: de pet van marktmeester (marktregulator) en de pet van marktspeler. Beide rollen zijn krachtig. Artikel 2.1 lid 1 BW bepaalt dat een gemeente rechtspersoonlijkheid bezit en artikel 5 BW bepaalt dat een gemeentelijk rechtspersoon wat het vermogensrecht betreft, met een natuurlijk persoon gelijk staat (tenzij uit de wet het tegendeel voortvloeit). Dit geeft de gemeente de mogelijkheid marktspeler te zijn. Naast de algemene belangen in haar rol als marktmeester door middel van publiekrecht, heeft ze belangen als marktspeler, zoals een rendabele samenwerking met een bepaalde marktpartij. Omdat ruimtelijke ordening grote financiële en economische effecten heeft, kan de samenwerking met ontwikkelaars en andere private marktpartijen problematisch zijn. Het risico bestaat dat overheden vanwege hun financiële belangen publiekrechtelijke waarborgen voor burgers proberen te ontduiken, door bijvoorbeeld de verplichte inspraak in bestemmingsplanprocedures te omzeilen bij het aangaan van gronduitgifteovereenkomsten met ontwikkelaars of corporaties (Van Geest en Hödl, 2002, p.169). Als een gemeente vóór het opstellen van het bestemmingsplan de grond nog niet heeft aangekocht, is het met een goedgekeurd bestemmingsplan nauwelijks nog mogelijk om grond te verwerven tegen een redelijke prijs. Hierdoor kan ze zich min of meer gedwongen voelen op privaatrechtelijke basis samen te werken met ontwikkelende partijen (Segeren, 2007, p. 77). Een gemeente moet zich in alle gevallen waar sprake is van gebruik van publiekrecht en privaatrecht houden aan de doorkruisingleer (tweewegenleer). Dit geeft een handleiding voor de vraag of een overheid in een bepaald geval gebruik mag maken van het privaatrecht of dat zij, om haar doelstellingen te bereiken, alleen het publiekrecht mag inzetten. Leidend is de strekking van het publiekrecht. De jurisprudentie geeft de leidraad voor hoe de gemeente in deze situatie moet opereren. Eén van de invloedrijkste arresten in de twee wegenleer is het Windmill-arrest ⁶ (Hoge Raad, 26 januari 1990, N.J. 1991, 303 m.n. Scheltema). Daarnaast moeten rechten van burgers voldoende beschermd zijn, passend binnen geschreven en ongeschreven regels van het publiekrecht. Tot slot is van belang of de overheid ook met publiekrecht hetzelfde resultaat kan bereiken als met privaatrecht. Is dat het geval, dan mag ze niet inzetten op het privaatrechtelijk realiseren van deze doelen (Overwater, 2002, p. 36-37, zie ook Reijswijzer Gebiedsontwikkeling, 2011).

Inzet van rechten door gemeenten in het ontwikkelingsproces

Gemeenten zijn in Nederland gewend gedetailleerde afspraken te maken over de rechten die ze verstrekken met de verkoop van de bouwrijpe grond. Meestal liggen afspraken vast in uitgiftecontracten, waarin het eigendomsrecht (of het erfpachtrecht)

⁶ Het arrest betreft een zaak waarin lozing van afvalgips in oppervlakte water centraal stond door het bedrijf Windmill Holland BV, in 1990.

overgaat van de gemeente naar de ontwikkelende partij. Ontwikkelaars ervaren de mate waarin de gemeente bij verkoop van haar rechten beperkingen aan het gebruik oplegt vaak als (te) ingrijpend, maar het geeft hen ook voordelen (Needham, 2006). De betrokkenheid van de overheid in het ontwikkelingsproces kan zekerheid vergroten over de afstemming van het woningprogramma met concurrerende projecten, fasering of prijsstelling. Dit kan een positieve invloed hebben op de verkoopwaarde van de woningen en het ontwikkelingsrisico beperken.

Het komt sinds begin jaren negentig steeds vaker voor dat andere marktpartijen dan gemeenten het eigendomsrecht op toekomstige woningbouwlocaties hebben verworven. Gemeenten verloren sindsdien het effectieve monopolie op het aankopen en bouwrijp maken van grond (Segeren, 2007, p. 8). In die situatie probeert de gemeente regelmatig alsnog het eigendomsrecht van de grond over te nemen. Ontwikkelende partijen verkopen deze gronden ook vaak aan de gemeente. De eigendom op de grond geeft hen dan de mogelijkheid in het verkoopcontract te bedingen dat de gemeente na het bouw- en woonrijpmaken van de ruwe grond, deze weer aan de ontwikkelaar verkoopt. De ontwikkelaar verwerft met zijn (tijdelijke) eigendomsrecht een ontwikkelings- of bouwclaim. Het recht op de ontwikkeling is dan praktisch gezien tijdelijk ontkoppeld van het eigendomsrecht van de grond. De eigendom gaat over naar de gemeente, terwijl de ontwikkelaar het recht om het contractueel afgesproken aantal woningen te ontwikkelen behoudt. De ontwikkelaar en de gemeente komen een rechtsarrangement overeen dat voor hen beiden aantrekkelijk kan zijn, waarbij de rechten verbonden met de eigendom van grond worden verdeeld in bijvoorbeeld de volgende rechten:

Box 16: voorbeeld rechtsarrangement in bouwclaimmodel

- De gemeente bedingt in het arrangement het recht om in aanvulling op haar publiekrechtelijke instrumentarium extra eisen te stellen aan de ontwikkelaar. Het kan bijvoorbeeld gaan over de kwaliteit van de woningen, de selectie van stedenbouwkundigen en architecten voor de uitvoering van het plan, de verdeling in prijssegmenten en de fasering.
- De gemeente bedingt het recht op gehele of gedeeltelijke kostenverhaal, voor de aanleg van publieke werken, bijvoorbeeld doordat de ontwikkelaar de grond tegen een relatief lage prijs aan de gemeente verkoopt en daarna deze bouwrijp weer terugkoopt tegen de dan geldende residuele waarde.
- De ontwikkelaar verliest tijdelijk de eigendom van de grond, maar behoudt het recht op het ontwikkelen van een afgesproken aantal woningen, op de ingebrachte locatie, of op een andere plek. Dit is een economische 'ontwikkelingsclaim', of een impliciet 'ontwikkelingsrecht'. Dit 'ontwikkelingsrecht' geeft alle rechten of voordelen die daar voor een ontwikkelaar mee verbonden zijn: zekerheid over het uitvoeren van de

ontwikkelingsopgave, geen concurrerende ontwikkelaars op de betreffende gronden en de garantie dat de gemeente binnen haar mogelijkheden meewerkt aan het realiseren van de ontwikkelingsopgave.

- De ontwikkelaar laat het bouw- en woonrijpmaken over aan de gemeente en krijgt bouwrijpe kavels teruggeleverd.

Naast deze rechtsarrangementen werken gemeenten en ontwikkelende partijen steeds vaker samen in samenwerkingsverbanden waarbinnen ze gezamenlijk risico's dragen in de grondexploitatie en soms ook in de ontwikkelingsexploitatie. Dit gebeurt vaak in de vorm van een rechtsarrangement zoals een *cv/bv-constructie*, ook wel aangeduid als institutionele pps. Betrokken overheden en ontwikkelende partijen richten samen een onderneming met een nieuwe rechtspersoon op (cv/bv), waarin zij allebei participeren. Basis voor oprichting van de onderneming is een intentieovereenkomst, waarin gemeente en ontwikkelaar allebei inspanningsverplichtingen hebben voor ruimtelijke-orderingszaken, gronduitgifte, bijbehorende financiën, marketing & acquisitie, verkoop, civieltechnische voorbereiding, uitvoering en het onderhoud en beheer van de woonwijk. De onderneming heeft een grondexploitatiemaatschappij (GEM) die alle activiteiten in het ontwikkelingstraject uitvoert.

Box 17: voorbeeld van een verbintenissenrechtelijke rechtsarrangement op grond van een cv/bv-constructie

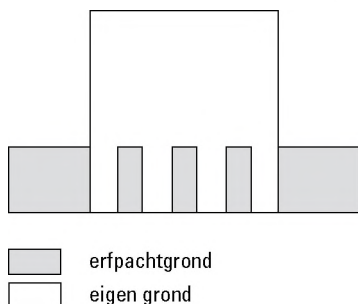
- De gemeente speelt vaak een rol bij de totstandkoming van het bestemmingsplan en het stedenbouwkundige plan. Zij zet indien nodig publiekrechtelijke instrumenten als WVG en de Onteigeningswet in ten behoeve van de cv/bv. De rechten op de grond komen meestal in de eerste fase van het ontwikkelingsproces in juridisch eigendom bij de gemeente (dit is fiscaal het meest aantrekkelijk, omdat overheden geen overdrachtsbelasting hoeven te betalen, onder de voorwaarde dat dit passend is binnen de Europese aanbestedingsregels).
- Vaak is het zo dat de ontwikkelaar zorg draagt voor aspecten als het proces- en projectmanagement, het civieltechnisch ontwerp, de bestekken en de tekeningen en dat ze daarnaast de civieltechnische werkzaamheden uitvoert. Bij de verwerving van de eigendomsrechten op de gronden verzorgt de ontwikkelaar vaak de aankoop van de gronden.
- Gemeente en ontwikkelaar maken afspraken over de economische rechten die samenhangen met de eigendom op grond. De ontwikkelende partij heeft in eerste instantie op basis van deze afspraken weliswaar geen juridisch eigendom, maar wel economische rechten (en juridische vorderingsrechten) over een deel van de bundel rechten die de eigendom met zich meebrengt. Wanneer de grond fiscaal bouwrijp is, wordt de grond door de gemeente overgedragen aan de cv/bv, die vervolgens de grondexploitatie voert.

- De ontwikkelaar heeft het recht de gronden te ontwikkelen en te bebouwen en beschikt over de benodigde economische rechten om dat te doen. Ontwikkelaar en gemeente maken gezamenlijk afspraken over het verdeling van de risico's en de eventuele waardeinstijging van de grond in het grondexploitatieproces en soms ook in het ontwikkelingsproces;
- Na het gereedkomen van deelfasen van een woonwijk worden de eigendomsrechten op de openbare ruimte en infrastructuur vaak weer overgedragen aan de gemeente.

Het gebruik van deze economische rechtsarrangementen lijkt toe te nemen. In middelgrote en grote steden is het gebruik relatief wijd verbreid. Per gemeente zijn er echter maar één of enkele situaties waarin cv/bv-constructies ingezet worden, met uitzondering van de vier grote steden, daar gebeurt het vaker. Het kan in cv/bv's in de woningbouwontwikkeling om allerlei soorten situaties gaan; variërend van de grondexploitatie van woonwijken op uitbreidingslocaties met ontwikkelaars, de herstructurering van woonwijken samen met bijvoorbeeld een semipublieke financier als de BNG, een woningcorporatie, of de vastgoedexploitatie van voorzieningen die naast een commercieel belang ook een publiek belang hebben in een woonwijk.

Uit het voorgaande blijkt dat gemeenten gebruik maken van eigendom en allerlei verbintenissenrechtelijk afgebakende economische gebruiksrechten verbonden met grond. Daarnaast maken gemeenten in het locatieontwikkelingsproces ook gebruik van beperkt zakelijke rechten. Zo wordt *erfpacht* in 19 gemeenten veelvuldig gebruikt bij het ontwikkelen van woningbouwlocaties, zowel in uitleggebieden als op inbreidingslocaties (Nelisse, 2008). Achterliggende redenen voor de inzet van erfpacht zijn divers. Vaak gaat het erom dat gemeenten bij de uitgifte van grond aanvullende voorwaarden voor gebruik in het erfpachtcontract kunnen opnemen. Deze voorwaarden kunnen dan beter gehandhaafd worden dan in geval van uitgifte in eigendom. Soms spelen financiële redenen een rol: bijvoorbeeld dat na afloop van een erfpachtcontract (meestal na 50 jaar), een nieuw erfpachtcontract afgesloten kan worden tegen de (dan geldende) actuele grondwaarde. In de woningbouwontwikkeling kan het gebruik van erfpacht aantrekkelijk zijn om zo bestemmingen op het niveau van individuele kavels te kunnen controleren, zowel bij eerste uitgifte als ook daarna. Ook kan in het erfpachtcontract (net als in een koopakte bij eigendomsoverdracht) de verplichte start van de bouw opgenomen worden. Het gebruik van erfpacht komt echter in circa 95% van de Nederlandse gemeenten maar zeer beperkt voor (Segeren, 2007, op grond van Kadasterdata, p. 73). En in de woningontwikkeling op grootschalige locaties nog minder: erfpacht blijft dan beperkt tot de vier grote steden, Vlaardingen, Schiedam, Wassenaar, de Drechtsteden en Leiden. Verreweg de meeste gemeenten in Nederland maken dus nauwelijks gebruik van erfpacht. De redenen hiervoor verschillen. In de eerste plaats zien veel gemeenten geen, of slechts beperkt meerwaarde in het gebruik

van erfpacht. Vaak wordt gedacht dat de voordelen hiervan (zie boven) niet opwegen tegen de nadelen. Als nadelen van erfpacht betitelen deze gemeenten dan vaak dat woningeigenaren de voorkeur geven aan eigendom van de grond boven erfpacht en dat de twee genoemde doelstellingen voor erfpacht ook al met andere (publiekrechtelijke, privaatrechtelijke en fiscale) instrumenten bereikt kunnen worden. Het draagvlak voor erfpacht is in deze gemeenten vaak beperkt (Nelisse, 2008). Incidenteel komt erfpacht voor in gemeenten zonder erfpachttraditie. Bijvoorbeeld dat een gemeente in geval van een bijzondere bestemming, zoals een theater of een voetbalstadion, een specifieke kavel uitgeeft in erfpacht. De laatste jaren komt inzet van erfpacht in de woningmarkt weer vaker voor bij het (laten) ontwikkelen van starterswoningen en seniorenwoningen (bijvoorbeeld in gemeente Bladel), of woningen onder een koopgarantregeling (De Regt, Geuting, De Kam, 2005, zie paragraaf 4.6). Erfpacht biedt de gemeente bij uitgifte van de grond de mogelijkheid woningen die ze graag behouden ziet als starterswoning of seniorenwoning speciaal te labelen in de erfpachtvoorwaarden, eventueel gekoppeld aan verkoopvoorwaarden. Het geeft gemeenten de kans door hen gesubsidieerde woningen ook op langere termijn voor de doelgroep van deze woningen te behouden. Dergelijke nieuwe varianten op toepassingen van erfpacht lijken te ontstaan in situaties waarin sprake is van knelpunten in de praktijk bij de terreinuitgifte. Gemeenten gaan dan op zoek naar variaties op afbakeningen van rechten verbonden met grond om gewenst gebruik mogelijk te maken. Door de grond onder de woning in erfpacht uit te geven en niet in eigendom, is de koopsom van de woning lager, waardoor de woning toegankelijker wordt voor doelgroepen met bijvoorbeeld een laag inkomen. Er zijn ook voorbeelden uit de praktijk waarbij de gemeente in samenwerking met marktpartijen behoefte heeft aan constructies waar sprake is van een complexe verticale splitsingen. Dit komt voor wanneer ze grond uitgeeft aan partijen die principieel alleen grondeigendom wensen en geen erfpacht. In de gemeente Amsterdam komt om die reden een vorm van '*footprintownership*' voor: de footprint van het gebouw in de vorm van de kolommenstructuur wordt dan in eigendom uitgegeven, terwijl de omliggende grond in eigendom van de gemeente blijft, zie figuur 3).

Figuur 3: footprinterpacht

Nog een ander voorbeeld van een nieuwe toepassing van erfpachtrecht zijn de zogenaamde *'air rights'*, als term in Nederland geïntroduceerd door de juristen van het Amsterdamse Ontwikkelingsbedrijf. Deze economische rechten zijn in onderhandelingsprocessen tussen gemeente en ontwikkelaars rond 2003/2004 op de Zuidas als een bijzondere vorm van erfpacht afgebakend. *'Air rights'* maken het mogelijk ontwikkelingsrechten op een bepaalde locatie te verhandelen, onafhankelijk van de eigendom van de grond, of eigendom van onderliggend vastgoed. Projectontwikkelaars en gemeente bakenden bij de uitgifte van erfpachtgrond een separaat verhandelbaar gelabeld *'air right'* af, in de vorm van het verschil tussen het aantal meters dat volgens het bestemmingsplan gebouwd mag worden en het aantal meters van het goedgekeurde bouwplan (Geuting, 2003). De ontwikkelaar kan het recht op de residuele meters van de betreffende locatie alvast verwerven, als toekomstige *'bouwclaim'* die ze later desgewenst aan anderen kan verhandelen (de *'air rights'* kunnen niet verplaatst worden).

Box 18: voorbeeld van een verbintenissenrechtelijke rechtsarrangement op grond van erfpacht: 'air rights'

- De ontwikkelaar verwerft het ontwikkelingsrecht op de grond in de vorm van een bouwenvelop: een programma van eisen voor de ontwikkelingsopgave op grond van het bestemmingsplan en eventuele aanvullende eisen.
- In het geval van *'air rights'* heeft de ontwikkelaar daarnaast het recht een deel van de potentiële bouwenvelop, die nog niet is ontwikkeld, aan derden te verhandelen.
- De gemeente behoudt het juridisch eigendom op de grond, maar verliest alle overige rechten: er is sprake van bloot eigendom.
- De gemeente kan daarnaast het recht bedingen om, in aanvulling op haar publiekrechtelijke instrumentarium, extra eisen te stellen aan de ontwikkelaar. Het kan bijvoorbeeld gaan over de kwaliteit van de woningen, de selectie van stedenbouwkundigen en architecten voor de uitvoering van het plan, de verdeling in prijssegmenten en de fasering.

Het Ontwikkelingsbedrijf van de gemeente Amsterdam verstrekke hiermee binnen de bestaande goederenrechtelijke kaders economische gebruiksrechten aan een ontwikkelaar, die tot op dat moment in Nederland in deze vorm nog niet eerder als juridisch gespecificeerd recht in erfpachtcontracten waren opgenomen. Beide contractpartners investeerden veel in het onderhandelen en juridisch specificeren van de economische gebruiksrechten. De reden om dit te doen, hangen mogelijk samen met de hoge commerciële waarde van de rechten op grond op de Zuidas. Het is in dat opzicht een voorbeeld van de Demsetz-these (Demsetz, 1967, zie ook paragraaf 2.3). Een nieuwe toepassing van het erfpachtrecht ontstaat in 2009. Erfpacht wordt ingezet als financieringsinstrument voor ontwikkelaars om de bouwproductie en de bouw- en ontwikkelingsector een financiële impuls te geven.

Box 19: bericht website Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, over erfpacht als financieringsinstrument

Rotterdam wil het erfpachtinstrumentarium actief inzetten om projecten in de fysieke sector een duw in de rug te geven. Door grond aan te kopen van ontwikkelende partijen komt geld vrij dat gebruikt kan worden om projecten te financieren die belangrijk zijn voor de stedelijke ontwikkeling en Rotterdamse economie. De gemeente reserveert in totaal 200 miljoen voor grondaankopen. De maatregel vormt de fysieke uitwerking van een overkoepelend plan van aanpak voor de kredietcrisis dat het college binnenkort naar buiten brengt.

Wethouder Hamit Karakus (Wonen en Ruimtelijke Ordening) : 'Het gaat niet alleen om fysieke projecten die we overeind willen houden. Het gaat om een hele sector, een hele keten. Denk aan de vele bouwvakkers die in Rotterdam aan het werk zijn, de makelaars, de onderaannemers, maar ook het winkelpersoneel bij de doe-het-zelfmarkten. Het is in deze context dat wij de afweging hebben gemaakt voor dit besluit'. Het erfpachtinstrumentarium kan op verschillende manieren worden toegepast. Voor grond die op dit moment nog in bezit is van de gemeente, maar nog moet worden verkocht in verband met nog op te starten projecten kan de ontwikkelaar voor erfpacht kiezen. Voor de ontwikkelaar betekent dit dat op het moment van starten minder gefinancierd hoeft te worden. Voorwaarde is dat wanneer de ontwikkelaar het project of de woningen verkoopt, de volledige grondwaarde alsnog wordt voldaan. De tweede toepassing heeft betrekking op het aankopen van grond door de gemeente. Het gaat dan om een situatie waarbij ontwikkelaars over eigen grond beschikken of dit in het verleden van de gemeente hebben gekocht. Door deze grond te verkopen aan de gemeente komt er geld vrij dat benut kan worden voor de financiering van woningbouwprojecten. Voorwaarde is dat de bouw door deze maatregel daadwerkelijk start en dat ook in dit geval bij doorverkoop de volledige grondprijs aan de gemeente wordt betaald. Naast woningbouwprojecten geldt de maatregel ook voor locatieontwikkelingen, waarbij meerdere projecten op één locatie worden gerealiseerd. Afhankelijk van het stadium van de locatieontwikkeling zal een

‘maatwerkoplossing’ moeten ontstaan. De kosten die de gemeente moet maken voor het erfpachtinstrumentarium worden gedekt uit de erfpachtcanonopbrengsten.

Voor meer informatie: zie <http://www.obr.rotterdam.nl>.

Ook andere beperkt zakelijke rechten vinden hun toepassing in de woningontwikkeling. Met de toenemende complexiteit van vooral binnenstedelijke ontwikkelingsprojecten mag verwacht worden dat het gebruik van het opstalrecht door gemeenten gaat toenemen, zeker wanneer meer sprake is van stapelen en ondergronds bouwen. Een voorbeeld is de aanleg van de Noord-Zuidlijn (nieuwe metrolijn) in Amsterdam, waarbij een gemeentelijke metrotunnel gegraven wordt door het grondeigendom van particuliere eigenaren. De gemeente heeft daarom een opstalrecht verworven om een metrotunnel te kunnen realiseren onder de grond van particulieren. Een ander voorbeeld is het stadsdeel Bos en Lommer (Amsterdam) dat een nieuw stadshart rond Bos en Lommerplein creëerde. Twee delen van het stadsdeel die werden gescheiden door de snelweg A10 zijn opnieuw verbonden door een aantal panden over de snelweg heen te bouwen. Extra complicatie was dat rechten verbonden met de snelweg eigendom van het Rijk zijn en de gemeente de grond wilde uitgeven aan een ontwikkelaar. Met dit doel heeft de gemeente eerst een opstalrecht van het Rijk verworven. Dit opstalrecht specificeerde het recht om een overbouwing over de A10 te maken. Vervolgens zijn de rechten voor de overbouwing door de gemeente in erfpacht uitgegeven (zogenaamde ‘overbouwingsrechten’) aan de ontwikkelaar. De reden voor het juridisch afbakenen van een economisch recht om te overbouwen, is dat de waarde van het vastgoed hoog genoeg is om de kosten die samenhangen met de overbouwing en de juridische afbakening te dragen⁷.

Box 20: voorbeeld van een verbintenissenrechtelijke rechtsarrangement op grond van opstalrecht en erfpacht: ‘overbouwingsrechten’

- Gemeente verwerft recht van opstal op de grond van RWS. Dit geeft de gemeente het recht om te (laten) bouwen op grond die niet van haar is.
- RWS behoudt het blote eigendom op de grond en heeft de mogelijkheid om in het opstalrecht van de gemeente eisen te stellen aan het gebruik van het opstalrecht op de grond, bijvoorbeeld ten aanzien van veiligheidsnormen en toegankelijkheid van opstallen voor gespecificeerde doelstellingen, bijvoorbeeld voor onderhoud aan de weg en dergelijke.
- De eigenaar van de grond ziet af van het recht van natrekking op de grond: de opstellen behoren toe aan de houder van het opstalrecht.

7 Niet duidelijk is hoe deze constructie zich verhoudt tot het verbod op stapeling van rechten.

- Ontwikkelaar verworft een erfpachtrecht op het recht van opstal van de gemeente en daarmee het recht om de grond te bebouwen volgens bestemmingsplan en deze vervolgens te verhandelen zoals hij dat wenst.
 - De gemeente heeft in aanvulling op de eisen in het bestemmingsplan het recht eventueel aanvullende ruimtelijke eisen af te dingen als opstalhouder op de grond.
- Nota bene: in beginsel kunnen beperkt zakelijke rechten niet worden 'gestapeld', tenzij de wet dit met zoveel woorden toestaat (Van Velten, 2009, p. 19). Wel kunnen rechten aan verschillende partijen toebehoren en elk afzonderlijk op de grond rusten. (Van Velten, 2009, p. 20). Het arrangement voor 'overbouwingsrechten' lijkt hier een voorbeeld van.

Incidenteel wordt het opstalrecht in de woningontwikkeling gebruikt voor de uitgifte van een bijzondere bestemming, vooral in kleinere gemeenten. Nunspeet is hier een voorbeeld van: om bij de nieuwe ontwikkeling van woningen starters en ouderen aan hun herkomstplaats te binden en om doorstroming van huur naar koop te bevorderen, biedt de gemeente de zogenaamde 'tweefasenwoning' aan, waarbij grond en opstal worden gesplitst. Kopers kopen eerst de woning zonder de grond en alleen als hun inkomen het toelaat, kopen ze later de grond⁸.

Gemeenten zetten beperkt zakelijke rechten zoals *gezamenlijk eigendom* en *mandeligheid* maar relatief beperkt in. Ook lang niet alle gemeenten maken gebruik van deze rechten. Het gaat vooral om het uitgeven van multifunctionele complexen met meerdere bestemmingen, zoals woongebouwen met parkeergarages en/of winkelvoorzieningen. Het geeft dan meer garantie dat gemeenschappelijke ruimten goed worden onderhouden. Dat geldt ook voor het gebruik van het *appartementsrecht*. Dit recht wordt primair ingezet voor het splitsen van vastgoed zonder betrokkenheid van een gemeente. Appartementsrechten zijn echter ook inzetbaar voor het splitsen van de gemeentelijke vastgoedportefeuille, bijvoorbeeld wanneer een pand uit een cluster wordt verkocht en er deels sprake is van gezamenlijk gebruik van het resterende terrein. Daarnaast worden appartementsrechten gebruikt bij de uitgifte van delen van een gebouw, bijvoorbeeld wanneer sprake is van een multifunctioneel complex, met verschillende eigenaren en activiteiten waarvoor verschillende grondprijzen of erfpachtre regimes gelden. In stedelijke gemeenten met veel multifunctionele ontwikkeling komt het gebruik van appartementsrechten vermoedelijk vaker voor dan in landelijke gemeenten. De laatste jaren komt er ook meer aandacht voor de toepassingsmogelijkheden van appartementsrechten op gebiedsniveau (Van Velten, 2009). Dit biedt gemeenten mogelijkheden om eigenaren van vastgoed in woonwijken meer te betrekken bij het beheer, de beveiliging en behoud van de kwaliteit van deze

⁸ Tegen een geïndexeerde prijs, tot een maximale periode van dertig jaar. De gemeente financiert de indexering van de grondprijs voor (De Regt, Geuting, De Kam, 2005).

gebieden. Een verzameling appartementsrechten is immers eigenlijk een vorm van gemeenschap, waarbij de houders een aandeel op de rechten houden in de zaken die bij de splitsing van deze rechten waren betrokken.

Nagenoeg iedere gemeente zet ook *erfdienstbaarheden* in. Het gebruik ervan in de huidige projectontwikkelingpraktijk lijkt op basis van de globale verkenning beperkt. Wel is het zo dat het instrument vaker dan nu het geval is ingezet kan worden, om te zorgen voor onderhoud van voorterreinen en gevels van gebouwen, bijvoorbeeld wanneer woningen op kades gebouwd zijn of in hoge dichtheden (Rodrigues Lopes, 2006).

Het persoonlijke recht *huur* wordt door gemeenten in de grond- en ontwikkelingsmarkt beperkt ingezet in de vorm van grondhuur. In havengebieden komt huur vaak voor. Daarnaast wordt huur in de woningmarkt overwegend ingezet in het beheer van gebouwen en gebieden die in eigendom van de gemeente zijn en herontwikkeld worden; het voorkomt leegstand en daarmee verval. Verder verhuren gemeenten in de vastgoedmarkt sommige gebouwen met bijzondere bestemmingen, zoals een filmhuis of een theater, een monument of bedrijfsruimte voor starters. In de markt voor nieuwbouwwoningen komt verhuur door de gemeenten verder zelden voor. In 2004 verkocht Nijmegen als laatste grote Nederlandse gemeente haar gemeentelijke woningbedrijf, in de jaren daarvoor zijn gemeentelijke woningbedrijven in andere steden vaak zelfstandige woningcorporaties geworden (het woningbedrijf van de gemeente Amsterdam werd bijvoorbeeld de woningcorporatie Ymere). In sommige gevallen neemt de gemeente de verhuur op zich, omdat een private belegger de exploitatie van een gebouw te risicovol vindt. Daarnaast kan de gemeente door middel van een relatief lage huurprijs maatschappelijk gewenste voorzieningen subsidiëren. Het aantal gebouwen, dat gemeenten op deze manier in eigendom houdt, lijkt wat af te nemen, omdat impliciet subsidiëren van voorzieningen door gemeentebesturen steeds vaker als intransparant wordt ervaren.

Gemeenten zetten het verbintenissenrechtelijke *kettingbeding* in de woningontwikkelingsmarkt vooral in om een verplichting om te doen op te leggen. Dit is vooral in situaties waarin een onevenredig grote waarde stijging voor de houder van het recht kan voorkomen. Het kettingbeding maakt dan dat de houder van het recht dit, wanneer ze dat wil verkopen, eerst aan de gemeente dient aan te bieden. Denk aan situaties in de woningontwikkelingsmarkt, waarin een gemeente woningen of bijzondere panden met korting verkoopt aan de huurders van deze woningen. Daarnaast worden kettingbedingen vaak gebruikt in situaties waarin men bestemming en gebruik wil bewaken, zoals woningen voor starters. Een fors aantal gemeenten heeft met behulp

van kettingbedingen regels uitgevaardigd voor doorverkoop van woningen die recent zijn gebouwd, hetzij als marktkoopwoning, hetzij als sociale koop- (of huur)woning. Meestal heeft het beding betrekking op de eerste 5 of 10 jaar na oplevering. Ondanks het feit dat kettingbedingen juridisch gebroken kunnen worden, worden ze veel gebruikt in Nederland. Met name gemeenten die inzetten op een sterk residueel grondprijsbeleid, zetten kettingbedingen in situaties in waarin men afwijkt van het beleid. Daarbuiten lijkt gebruik van kettingbedingen beperkt.

Kwalitatieve verplichtingen worden door gemeenten beperkt ingezet. Dit hangt in de eerste plaats samen met het feit dat het recht nog relatief jong is (zie hoofdstuk 3 en bijlage A) en dat niet alle gemeenten op de hoogte zijn van de gebruiksmogelijkheden ervan. Het beperkte gebruik komt verder voort uit het feit dat kwalitatieve verplichtingen alleen een niet doen mogen inhouden, bijvoorbeeld een gebouw niet gebruiken als kapperszaak, of als woning.

Verder kan een gemeente kwalitatieve verplichtingen inzetten als beheerinstrument: bijvoorbeeld om ongewenste activiteiten tegen te gaan die met een bestemmingplan alleen niet zijn te voorkomen. Denk bijvoorbeeld aan het opkopen van een pand en het daarna verkopen met de kwalitatieve verplichting er geen coffeeshop of seksclub in te zetten. Daarnaast worden kwalitatieve verplichtingen relatief vaak gebruikt in situaties dat gemeenten willen voorkomen dat grond of gebouwen in de verhuur terecht komen.

Een bijzondere toepassing van beperkt zakelijke rechten vormt de toepassing van verhandelbare rechten door Limburgse gemeenten in het kader van de Ruimte voor ruimteregeling (regeling voor verhandelbare ontwikkelingsrechten VORM). Sinds enkele jaren verstrekken Limburgse gemeenten onder leiding van de provincie verhandelbare ontwikkelingsrechten op gesloopte agrarische bebouwing. Met deze ontwikkelingsrechten kunnen de houders van deze rechten woningen bouwen, (zie ook paragraaf 6.2). Het gaat om vrijwillige vormen van verhandelbare rechten in de vorm van een verbintenissenrechtelijk standaardcontract, gekoppeld aan een kwalitatieve verplichting waarin de tegenprestaties vastliggen die de contractpartijen overeengekomen zijn.

3. Ontwikkelingsproces vanuit het perspectief van ontwikkelaars

Projectontwikkelaars maken gebruik van de bundel rechten verbonden met eigendom, om zo te komen tot verkoopbaar vastgoed. De rechten geven, op grond van het bestemmingsplan, de basis voor 'het vak' projectontwikkeling. Dit vak bestaat uit een visie op een gebied ontwikkelen, hier draagvlak voor verkrijgen bij gemeente, eventueel

omwonenden, ontwikkelaars en andere belanghebbenden. Deze visie vormt een ontwikkelaar om in een financieel aantrekkelijk vastgoedprogramma, met een in vraag en opbrengsten zo rendabel mogelijke samenstelling en aantal vastgoedmeters. Om dit te kunnen doen, moeten ontwikkelaars gedurende de periode van het verwerven van de rechten om de grond te kunnen ontwikkelen tot aan de periode van verkoop van gereed vastgoed, een zo groot mogelijke waardesprong maken. Met dit doel creëren ontwikkelaars arrangementen van economische en/of juridische rechten op grond, samen met gemeente en/of andere betrokken partijen.

Er zijn verschillende typen marktpartijen die ontwikkelen. In de eerste plaats gaat het om ontwikkelaars binnen organisaties die zich alleen met projectontwikkeling bezighouden. In de tweede plaats hebben beleggers, bouwers en woningcorporaties soms ook ontwikkelingspoten in huis. Bij bouwers gaat het over het algemeen om betrekkelijk kleine afdelingen projectontwikkeling, die zich richten op ontwikkelingsopgaven tot maximaal enkele honderden woningen. Bij beleggers en woningcorporaties zijn ontwikkelingspoten ontstaan, om zo in de toekomst voldoende nieuwe verhuurproducten te kunnen genereren, die ook passen bij de portefeuille (corporaties ontwikkelen overigens ook soms woningen voor de koopmarkt). Deze paragraaf gaat in op het gebruik van rechten door ontwikkelaars en ontwikkelingspoten van bouwers, corporaties en beleggers, voor zover deze laatste overeenkomen met de strategieën die 'zuivere' ontwikkelaars inzetten. Daar waar strategieën specifiek zijn voor bouwers, beleggers en woningcorporaties, komen ze in de volgende paragrafen aan de orde.

De laatste jaren lijkt een ontwikkeling te zitten in toepassing van het gebruik van rechten in het projectontwikkelingsproces. Waar met name projectontwikkelaars in het verleden nauwelijks gebruik maakten van beperkt zakelijke rechten, lijken deze actoren zich hier meer in aan het verdiepen. Beperkt zakelijke rechten lijken ook al wat vaker in de ontwikkeling en exploitatie van gebouwen ingezet worden dan in het verleden. Bijna in alle gevallen gaat het bij veranderingen in de toepassing om het oplossen van knelpunten in de projectontwikkeling en de vastgoedexploitatie.

Rol van ontwikkelaars in het ontwikkelingsproces

Een projectontwikkelaar laat individuele of gecombineerde bouwprojecten tot stand komen. Uitgangspunt is dat hij de bouwprojecten vervolgens verkoopt aan anderen (eindgebruikers of exploitanten, zoals beleggers en woningcorporaties). Hij verricht alle nodige taken om te komen tot een bouwplan: hij verwerft eigendom of ontwikkelingsrechten op de grond, zorgt voor een goedgekeurd plan en regelt een bouwer die de opgave uitvoert. Vervolgens zet hij de woningen in de markt en verhandelt ze. Gemiddeld genomen zijn ontwikkelaars gedurende enkele jaren betrokken bij een

woningontwikkelingsproces, waarbij ze om de gewenste waardesprong te creëren, actief zijn in de grondmarkt, de ontwikkelingsmarkt en de vastgoedmarkt. Reden om al in de grondmarkt actief te zijn is om de zekerheid te hebben om de toekomstige potentiële ontwikkelingsopgave geheel of gedeeltelijk te kunnen realiseren. Daarnaast is het 'instap'-moment belangrijk om een zo groot mogelijk deel van het residu in het ontwikkelingsproces te kunnen nemen en het rendement op de ontwikkelingsproces zo groot mogelijk te maken. Binnen Nederland hebben ontwikkelaars verschillende strategieën om te komen tot deze winstoptimalisatie. Een deel van de ontwikkelaars heeft een kortetermijnstrategie, terwijl anderen een langere adem hebben en over lange perioden bij de locatieontwikkeling betrokken kunnen zijn. De ontwikkeling van grootschalige projecten neemt in Nederland soms tot wel twintig jaar in beslag. Met name grotere ontwikkelaars kunnen ook gedurende deze ontwikkelingstermijn bij een locatie betrokken zijn. De winstmaximalisatie zit dan in de continuïteit van de productie en het opbouwen van een vermogenspositie (Segeren, 2007).

Het streven naar rendementsoptimalisatie heeft invloed op de manier waarop projectontwikkelaars georganiseerd zijn. Het aankopen van rechten in de grondmarkt moet immers in een vroeg stadium gebeuren om zo concurrerende ontwikkelaars letterlijk voor te zijn. Er worden dus in aanvulling op de bekende woningbouwlocaties rechten op gronden gekocht, waarvan onzeker is of hier in de toekomst een woonbestemming op komt en waarvan ook de termijn waarop dit het geval is onzeker is. De kunst is om met de winst op de juiste locaties de verliezen op andere locaties te compenseren, aldus Segeren (2007, p. 99). Om toekomstige ontwikkelingsopgaven te kunnen garanderen, moeten dus omvangrijke voorinvesteringen gedaan worden met een lange terugverdientijd. Het investeren in bundels rechten op grond is in dat opzicht in potentie zeer winstgevend, maar ook zeer risicovol. Om de risico's zoveel mogelijk te beperken, streven projectontwikkelaars naar een sterk gediversifieerde grondportefeuille. Dit betekent dat men overal in Nederland grond aankoopt, op locaties met een zo hoog mogelijke 'verwachtingswaarde', ofwel kans op bestemmingswijziging. Daarnaast streven ontwikkelaars in hun rechtenportefeuille naar diversificatie in tijd, zodat delen van de portefeuille eerder en dus goedkoper aangekocht kunnen worden en de realisatie van ontwikkelingsopgaven in de tijd verspreid worden. Om dit te kunnen doen moet veel kapitaal beschikbaar zijn. Dit verklaart mede waarom ook banken vastgoedontwikkelingspoten opzetten. ING heeft ING Real Estate Development, Rabobank Rabo Vastgoed (inmiddels onder de naam Bouwfonds Ontwikkeling)⁹. De afgelopen twintig jaar is de omvang van projectontwikkelaars fors gegroeid: er vonden

9 Bouwfonds was tot medio 2006 een dochteronderneming van ABN-AMRO en maakt nu deel uit van Rabobank.

en vinden veel fusies en overnames plaats. Bij voorkeur kopen projectontwikkelaars (veelal kleinere) ontwikkelaars of ontwikkelaar-bouwers op om hiermee aantrekkelijke rechtenportefeuilles te verwerven in regio's waar de projectontwikkelaar graag sterker vertegenwoordigd wil zijn.

Inzet van rechten door ontwikkelaars in het ontwikkelingsproces

Verreweg de meest voorkomende strategie is dat projectontwikkelaars anticiperen op het bestemmen van toekomstige woningbouwlocaties door al eerder *juridisch eigendomsrecht* op agrarische grond daar te kopen (Groetelaers, 2004). Met acquisitiescans op basis van analyse van ruimtelijkeontwikkelingsrichtingen rond kernen, selecteren ze aantrekkelijke potentiële locaties en proberen juridisch eigenaar te worden. Juridische overdracht van de grond van de agrarische eigenaar aan de ontwikkelaar komt vaak voor. Dit geeft de ontwikkelaar de meeste zekerheid. Deel van de bundel rechten is het recht op zelfrealisatie, ofwel de mogelijkheid de woningen volgens bestemmingsplan te (laten) ontwikkelen. Met de Vierde Nota Extra in 1993 is gebruik van dit rechtsarrangement in Nederland snel gegroeid. In de nota was een lijst met gemeenten en een kaart opgenomen, met daarin rond deze gemeenten de ontwikkelingsrichtingen van grote nieuwe woningbouwlocaties voor de periode tot 2015. Voor ontwikkelaars was het daarmee betrekkelijk eenvoudig te achterhalen welke agrarische grond een bestemmingswijziging zou ondergaan. Het initiatief in de projectontwikkeling is hiermee deels verschoven van gemeenten naar projectontwikkelaars. Reden om het initiatief in het projectontwikkelingsproces naar zich toe te trekken, was de toenemende schaarste aan nieuwe woningbouwlocaties. De schaarste aan toekomstige bouwlocaties en het beleid van een sterk geclusterde realisatie van grootschalige woningbouwlocaties (de Vinex-wijken) maakt het voor projectontwikkelaars vanuit continuïteit en rendementsperspectief aantrekkelijk om eigendomsrechten of andere vormen bundels van economische rechten op toekomstige woningbouwlocaties te verwerven. Het zo vroeg mogelijk kopen van bundels rechten die het recht geven op zelfrealisatie, is vooral voor grote projectontwikkelaars de belangrijkste manier van projectacquisitie geworden.

Voor een projectontwikkelaar spelen daarnaast twee praktische voordelen bij grondeigendom. Er zijn duidelijke rechtsverhoudingen en er is geen ontwikkelingsrisico voor de oorspronkelijke eigenaar. In de tweede plaats: toekomstige kopers van vastgoed geven vaak de voorkeur aan volledig juridisch grondeigendom boven een beperkte bundel rechten op grond, zoals erfpacht.

Ook het tijdstip waarop de ontwikkelaar de rechten verwerft is van invloed op het ontwikkelingsproces. Hoe later grond wordt aangekocht hoe hoger de aankoop-

waarde, dus is het residu in de bouwkolom van het ontwikkelingsproces kleiner in zo'n geval. Ontwikkelaars streven ernaar dit zoveel mogelijk op te vangen in het ontwikkelingsproces. In de eerste plaats kan hij tijdens het ontwikkelingsproces proberen te komen tot aanpassing van het woningbouwprogramma. Veel gebruikte manieren zijn onderhandelen over: de omvang en/of het aandeel appartementen in het bouwprogramma, de prijssegmenten waarin ontwikkeld kan worden, bezuinigen op de afwerking en het aandeel sociale woningen in het bouwprogramma. (Meestal geldt: hoe lager het aantal sociale woningen, hoe hoger de opbrengsten per meter grond, uitzonderingen als flink gestapelde sociale appartementen en studentenkamers daargelaten). Ook kan de ontwikkelaar samenwerking zoeken met een gemeente om in onderhandeling te komen tot een GEM en de gronden in te brengen tegen zijn (hoge) aankoopwaarde. Ervaring in de adviespraktijk laat zien dat deze strategieën in bijna alle ontwikkelingsprocessen voorkomen (ook wanneer de aankoopbedragen voor de grond laag waren) en dat onderhandelingen over 'planoptimalisatie' eerder regel dan uitzondering zijn.

De afgelopen circa vijf tot tien jaar komt daar voor projectontwikkelaars bij dat zij in situaties waarin ze niet de grond in eigendom hebben, te maken krijgen met (gemeentelijke) marktselectie in concurrentie. Dit is vooral bij prestigieuze projecten: omvangrijke woningbouwprojecten, centrumgebieden en multifunctionele opgaven. Dit vraagt van verschillende (soms wel vijf tot tien) ontwikkelaars een voorinvestering op de locatieontwikkeling van in de praktijk zo'n 30.000 tot 50.000 euro, waarbij het onzeker is of de opgave kan worden gerealiseerd. Dit leidt ertoe dat ontwikkelaars plannen voor gemeenten zo aantrekkelijk mogelijk presenteren, soms ten koste van een marktconform ontwikkelingsplan. Het CPB (1999) duidt prijsvragen aan als '*beauty contests*', wedstrijden in wie het beste de gemeente kan verleiden, in plaats van wedstrijden om het beste plan voor een locatie. In de praktijk blijkt het moeilijk goede criteria op te stellen voor de selectie van marktpartijen (zie ook Stec Groep, KUN en Bureau Overwater, 2002). Het aankopen van grond voorkomt dat meedoen aan ontwerpwedstrijden nodig is. Sommige ontwikkelaars zien daarom zelfs af van participeren in ontwerpcompetities.

Daarnaast komt het voor dat ontwikkelaars alleen een deel van de bundel rechten verbonden met grond zeker stellen. Wanneer herbestemming naar woningbouw onzeker is, sluiten ontwikkelaars vaak een verbintenissenrechtelijk *optiecontract* met bijvoorbeeld de agrarische eigenaar, dat indien wenselijk kan worden doorverkocht. Er vindt dan uitstel van de levering van rechten plaats. Er ontbreken harde gegevens over het aandeel situaties waarin dit gebeurt, omdat dit niet in kadastrale gegevens voorkomt.

Box 21: voorbeeld van het rechtsarrangement optiecontract

Een optie is geen zakelijk recht en geen juridisch eigendom, maar er is wel sprake van een overdracht van rechten van de boer aan de ontwikkelaar. In die situatie spreken beiden af de rechten verbonden met grond contractueel zo af te bakenen, dat de agrarische eigenaar meedeelt in (het recht op) de waardestijging van de grond, wanneer sprake is van een bestemmingwijziging in de toekomst.

- De ontwikkelaar bedingt in ruil hiervoor het recht de grond te kopen op een bepaald moment in de tijd. De optie behelst een verandering in de afbakening van de bundel van rechten en plichten verbonden met de grond, die zich alleen voordoet wanneer sprake is van een bestemmingswijziging.
- In dit rechtsarrangement blijft het juridisch eigendom in handen van de boer, die bij een bestemmingswijziging afstand doet van de economische rechten die normaal gesproken onderdeel uitmaken van juridisch eigendom.

Voordeel voor beide partijen is dat het contract weliswaar rechtskrachtig is, maar niet ingeschreven staat in het Kadaster, totdat de rechten juridisch van eigenaar verwisselen. Hierdoor is het voor derden (bijvoorbeeld een gemeente, of andere agrarische eigenaren in het toekomstige plangebied) niet te traceren of er is verkocht en zo ja, aan wie en voor welke prijs (zie ook Segeren, 2007 voor een analyse van de contractuele afspraken tussen agrarische eigenaren, gemeenten en ontwikkelaars).

Box 22: voorbeeld van het rechtsarrangement economisch eigendom

Bij economisch eigendom verplicht de houder (meestal een bouwer/ontwikkelaar) zich om de grond aan zich te laten leveren voor een bepaalde datum, op basis van een onherroepelijke volmacht van de grondeigenaar aan de bouwer.

De grondeigenaar ontvangt dan op voorhand de koopsom, stelt de grond feitelijk ter beschikking aan de bouwer en tot zekerheid voor levering verleent de eigenaar aan de bouwer een recht van hypotheek op de grond.

Het 'eigenaarbelang' van de grond berust bij de economische eigenaar en niet (meer) bij de juridische eigenaar (Stichting tot bevordering der Notariële Wetenschap, 1981, p. 19). In feite is de economische eigenaar 'economisch belanghebbende als ware hij de eigenaar' (1981, p. 57), zie ook bijlage A).

Economisch eigendom was tot 1995 populair in de projectontwikkeling en de handel in ruwe bouwgrond, omdat tot dan toe bij economische eigendomsoverdracht geen overdrachtsbelasting was verschuldigd. Daarnaast speelt mee dat de overeenkomst niet ingeschreven hoeft te staan in openbare registers. (Overwater, 2002, p. 46). De laatste jaren wordt het recht in de projectontwikkeling veel minder gebruikt (Van Velten, 2009).

Het *bouwclaimmodel* is een zeer vaak gebruikt arrangement van rechten door projectontwikkelaars. Bijna elke ontwikkelaar of bouwer in Nederland zet bouwclaimmodellen in. De ontwikkelaar kan, afhankelijk van het stadium waarin hij eigendomsrechten op de grond verworven heeft, de grond met winst, tegen dezelfde waarde, of zelfs tegen een lagere prijs dan de nominale waarde van de grond ('disagio') aan de gemeente verkopen. Ontwikkelaars gaan akkoord met een lagere waarde, wanneer dit zich terugvertaalt in een aantrekkelijke (omvangrijk, potentieel rendabel, snel te ontwikkelen) bouwclaim, bijvoorbeeld op de ingebrachte gronden, of op andere locaties.

Er zijn naast de reguliere bouwclaimmodellen (zie paragraaf 4.2) ook veel toepassingen waar overheden toestaan dat projectontwikkelaars verschillende projecten met elkaar verevenen. Dit kan de financiering van kostbare en vaak onrendabele investeringen, zoals de herstructurering van woonwijken of bedrijventerreinen beter betaalbaar maken, bijvoorbeeld door deze te verevenen met de ontwikkeling van nieuwe woningen. Gemeenten en regio's kunnen van een marktpartij met een grondpositie op een ontwikkelingslocatie verlangen dat deze de herstructurering van een (verouderde) locatie elders in een gemeente of regio meefinanciert. In ruil verlenen gemeenten en regio juridische en beleidsmatige medewerking aan de ontwikkeling van de nieuwe locatie. Bestaand grondeigendom van een marktpartij is niet per se noodzakelijk.

Ontwikkelaars (en ontwikkelaar-beleggers) geven aan veel meerwaarde te zien in *pps-constructies als cv/bv's en joint ventures*. Niet alleen omdat een gebiedsontwikkeling er beter van zou kunnen worden, maar ook omdat het gaat om omvangrijke projecten, waarbij ontwikkelaars risico's kunnen delen met andere betrokken publieke en/of private marktpartijen. In deze projecten kan een ontwikkelaar meer toegevoegde waarde realiseren dan wanneer hij alleen 'uitvoerder' is. Naar eigen schatting gaat het om enkele procenten van alle woningbouwprojecten waar projectontwikkelaars bij betrokken zijn. Zie ook Korthals Altes en Groetelaers (2000). De toepassingsmogelijkheden lijken zich snel uit te breiden tot alle typen vastgoed, in situaties waarin meerwaarde voor het project als geheel te behalen is uit het gericht en gezamenlijk inzetten van de krachten en rechten van de deelnemers in de constructies.

Projectontwikkelaars lopen naast het risico op de aankoop van bundels rechten, vooral risico's op de verkoopprijs en het afzettempo van op te leveren woningen. Bij voorkeur verkopen ontwikkelaars woningen aan eindgebruikers, omdat dit over het algemeen de hoogste prijs per meter vloer oplevert. Dan wordt in de praktijk bijna altijd de hele bundel rechten verbonden met grond verkocht en gaat eigendom over naar de eindgebruiker. Incidenteel dragen projectontwikkelaars ook alleen *erfpachtrecht* over en behouden ze zelf eigendomsrecht, of verkopen ze de eigendom aan een belegger. Daar waar per

jaar veel woningen opgeleverd moeten worden, of de afzetrisico's van de woningen als bovengemiddeld worden ervaren, worden ook woningen aan verhuurders (institutionele beleggers) verkocht. Meestal worden de huurprojecten op de best gelegen locaties en met de hoogste commerciële waarde aan institutionele beleggers aangeboden. Projecten op overige locaties worden veelal voorgelegd aan woningcorporaties. Projectontwikkelaars zijn in de praktijk zelden de initiators om te komen tot een erfpachtconstructie, anders dan bij bijzondere situaties, zoals het voorbeeld van de *'air rights'* en *'overbouwingsrechten'*. Wel hebben ze regelmatig met erfpacht te maken in gemeenten met een erfpachtstelsel. In deze situatie verwerft een ontwikkelaar het erfpachtrecht van de gemeente om de kavel vervolgens te ontwikkelen en het erfpachtrecht vervolgens te verkopen (eventueel gesplitst) aan eindgebruikers of beleggers. Dit erfpachtrecht biedt de ontwikkelaar het recht op zelfrealisatie, zonder eigendom op de grond.

De laatste jaren verkennen projectontwikkelaars soms ook de mogelijkheden om onder erfpachtrecht te komen tot aantrekkelijke rechtsarrangementen in de projectontwikkeling. Het gaat dan vooral om het verkennen van tussenvormen van koop en huur, om te komen tot laagdrempelige verkooparrangementen aan particulieren, waarbij grond en vastgoed ontkoppeld worden, of om op een aantrekkelijke manier senioren een overstap van eengezinswoningen naar appartementen met een koop-huurarrangement te laten maken. Het gaat over een beperkt aantal woningen in de portefeuille van ontwikkelaars. Een andere toepassingsmogelijkheid is dat ontwikkelaars erfpachtrechten ten behoeve van de ontwikkeling van vastgoed kopen van particuliere grondeigenaren, vervolgens de grond ontwikkelen en deze weer van de hand doen in de vorm van gesplitste appartementsrechten. De grondeigenaar deelt op deze manier mee in de waardeestijging op de grond. Deze situatie komt in de praktijk soms voor om landgoederen tot 'ontwikkeling' te brengen, waarbij de ontwikkelaar erfpacht heeft en woningen op erfpacht uitgeeft, bijvoorbeeld om het ensemble van het landgoed in stand te houden of voor bescherming van monumenten. Een ander voorbeeld zou de mogelijke uitgifte van OV-knooppunten en locaties naast transportinfrastructuur kunnen zijn. Infrastructuurontwikkelaars kunnen een gedeelte van de investeringen in de infrastructuur terugverdienen, door ontwikkeling van vastgoed, zoals woningbouw op aanpalende terreinen. Men zou ook kunnen kiezen voor de uitgifte ervan in erfpacht. Door infrastructuurinvesteringen financieel te koppelen aan nabijgelegen vastgoedontwikkeling, is het mogelijk om een (groot) deel van de waardeestijging intern te verrekenen. Door interne kruissubsidiëring van winstgevend commercieel vastgoed met vervoersinfrastructuur is het mogelijk beide projectonderdelen winstgevender te maken dan afzonderlijk mogelijk zou zijn (Offermans en Van de Velde, 2004, p. 10, Geuting, 2009). *Opstalrecht* lijkt door projectontwikkelaars net als gemeenten de laatste jaren vaker te worden gebruikt dan voorheen. Men bouwt op of in grond van een andere eigenaar, bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van parkeergarages door een garageontwikkelaar

en exploitant, in de grond van een woningbouwontwikkelaar. Deze situatie doet zich bijvoorbeeld voor in Delft waar Parking Delft BV een parkeergarage ontwikkelt en exploiteert in een MAB-kantoorcomplex. Andere voorbeelden zijn het realiseren van vastgoed onder verhoogde metrobanen op grond van vervoersbedrijven, of op locaties in de directe nabijheid van spoorwegen. Ook komt opstalrecht door projectontwikkelaars voor wanneer zij kavels uitgeven aan particulieren: het opstalrecht is nodig om bijvoorbeeld leidingen aan te leggen op de kavels van particuliere eigenaren van nabijgelegen kavels. Het gaat naar schatting om circa 5-10% van alle woningen. Een nieuwe toepassing van het opstalrecht door projectontwikkelaars is ontstaan met de liberalisering van de energiemarkt, de toenemende aandacht voor duurzame energievoorzieningen en 'cradle-to-cradle'-concepten. Hierdoor is het voor ontwikkelaars aantrekkelijker geworden om in woonwijken een eigen (bijvoorbeeld duurzaam) energienetwerk te ontwikkelen en zo milieuvriendelijke concepten in de markt te zetten. Door een opstalrecht te vestigen op de gronden kan dit netwerk in stand gehouden worden. De eerste experimenten door ontwikkelaars komen langzaam van de grond. Andere toepassingsmogelijkheden zijn het gebruik van opstalrecht in situaties waarin een ontwikkelaar winkel- of restaurantvoorzieningen aanlegt en verkoopt in appartementencomplexen van een andere eigenaar. Dit komt in de Verenigde Staten veel voor en hierover wordt in Nederland ook gedacht. Er zijn op dit moment nog geen concrete voorbeelden waar opstalrecht op deze manier wordt ingezet (Buitelaar et al, 2008).

De inventarisatie laat zien dat ontwikkelaars mondjesmaat en wel steeds vaker, gebruik lijken te maken van *gezamenlijk eigendom en mandeligheid*. Dat is vooral het geval bij de uitgifte van wooncomplexen met meerdere bestemmingen om gemeenschappelijke ruimten goed te verzorgen. Denk aan een complex met verdiepte parkeergarage, winkelvoorzieningen in de plint op het maaiveld en daarboven woningen. Iedere mede-eigenaar is verplicht aan de overige mede-eigenaren toegang tot de mandelige zaak te geven: gebruiksrechten op voorzieningen in het complex zijn dan van alle eigenaren in het complex. Met de toenemende aandacht voor het creëren van toegevoegde waarde in woningbouwprojecten, worden vaker gedeelde niet-woonvoorzieningen gerealiseerd. Het belang van afbakening van gebruiksrechten op deze voorzieningen neemt dan toe. Uit de verkenning blijkt dat met name in situaties wanneer behoefte is aan een gemeenschappelijke regeling voor de kwaliteit van openbaar of gemeenschappelijk gebied. Meestal wordt gebruik gemaakt van mandeligheid en/of mede-eigendom. Toepassingen zijn speelplaatsen, gemeenschappelijke parkeerplaatsen en groenstroken, fietsenstallingen, wandelparken, brandgangen, gemeenschappelijke achterpaden, de openbare ruimte rond een winkelcentrum of een winkelplint, of een gebouw voor recreatie of ziekenverpleging bij bejaardenwoningen. Dit gebruik lijkt toe te nemen, omdat ontwikkelaars vaker aan gebiedsontwikkeling doen. Daarmee hebben zij belang bij het

realiseren van waardegroei tijdens het ontwikkelingstraject. Ook waar sprake is van één opleveringstermijn doen zich situaties voor, waarbij de ontwikkelaar een indirect belang heeft bij de mandelige eigendomsconstructie. Hij levert dan complexen op die met deze constructies op termijn een hogere vastgoedwaarde kunnen hebben dan zonder. Voorbeelden zijn koopwoningencomplexen waar naast individuele koopappartementen gezamenlijke voorzieningen aanwezig zijn zoals een zwembad of fitnessruimte in de kelder van het complex, of in geval van woon-zorgwoningen: een gemeenschappelijke woonkamer, recreatieruimten en gedeelde keukens. Daarnaast ontstaat er meer aandacht voor beheer en onderhoud van gebieden, zoals nieuwbouwwijken. Door de inzet van gezamenlijk eigendom van de groenvoorzieningen en de wegen zijn ontwikkelaars van woningen nauwer betrokken bij beheer van gebieden tijdens de ontwikkeling.

Voor projectontwikkelaars is het *appartementsrecht* één van de meest gebruikte zakelijke rechten, omdat ontwikkelingsprojecten na oplevering horizontaal of verticaal worden gesplitst in kleinere eenheden. Denk aan de splitsing van individuele koopwoningen in een gebiedsontwikkeling, of de splitsing in appartementsrechten van een appartementencomplex. Het gebruik van appartementsrechten neemt volgens ontwikkelaars in Nederland vermoedelijk ook toe (als in Angelsaksische landen) bij het creëren van een vereniging van eigenaren op buurt of wijkniveau (Webster e.a., 2003), of bij het ontwikkelen van condominiumcomplexen voor particuliere investeerders. Deze laatste ontwikkeling is in Nederland nog maar beperkt in gang gezet. Ontwikkelaars bieden dan complete rechtsarrangementen aan zodat investeerders er eenvoudig in kunnen stappen. Men ontwikkelt een hotel en verkoopt appartementsrechten op individuele appartementen aan particulieren of institutionele investeerders. Voor hotelgasten is het niet zichtbaar dat het hotel niet van één eigenaar is, maar van allemaal individuele eigenaren. Het hotel wordt verder geëxploiteerd door één hotelexploitant.

Tot slot komt gebruik van de *erfdienstbaarheid* onder ontwikkelaars voor, in de situatie waarin de ontwikkelaar kavels ontwikkelt en daarvoor grond bouw- en woonrijp maakt. Op individuele kavels worden dan voorzieningen aangelegd die deels gezamenlijk worden gebruikt, zoals een riolering. De ontwikkelaar kan in een erfdienstbaarheid voor de toekomstige eigenaren vastleggen van wie riolering over de percelen van anderen loopt. In situaties waarin de ontwikkelaar aan de slag gaat met een opstalrecht als basis voor de bouwrechten, worden erfdienstbaarheden ingezet om bouwactiviteiten uit te kunnen voeren. Voor het overige maken projectontwikkelaars op dit moment slechts beperkt gebruik van erfdienstbaarheden. De verwachting is dat zij de komende jaren te maken zullen krijgen met nieuwe toepassingsmogelijkheden van erfdienstbaarheden. In situaties waarin gebouwd wordt met een opstalrecht, zal vaak een erfdienstbaarheid gevestigd worden voor onderhoudswerkzaamheden.

Ontwikkelaars gebruiken *huur* vooral als instrument om woningen eenvoudig af te zetten, met minder leegstandsrisico. Dit geldt vooral voor projecten die men in de particuliere koopmarkt moeilijk gerealiseerd krijgt. Daarnaast kan het handig zijn op deze manier voldoende kritische massa te realiseren om zo het project te laten doorgaan. Huur wordt dus ingezet om het rendement van de ontwikkelaar te bevorderen. Projectontwikkelaars gebruiken huur verder net als gemeenten als beheerinstrument bij de herontwikkeling van gebieden. In de huidige situatie komt het niet voor dat ontwikkelaars ook wooncomplexen in verhuurde staat verkopen. Met de snel toenemende groei van de verkoop van woningbouwcomplexen aan institutionele beleggers, zoals de afgelopen jaren zichtbaar was, behoort de verhuur van woningen door een ontwikkelaar ook tot de mogelijkheden. Dit vermindert het leegstandsrisico van de belegger waardoor de ontwikkelaar het complex voor een hogere prijs van de hand kan doen.

Projectontwikkelaars hebben vooral indirect te maken met gronduitgiftecontracten waarin sprake is van *kwalitatieve verplichtingen*. De inzet van kwalitatieve verplichtingen door projectontwikkelaars zelf is op dit moment naar schatting beperkt. In situaties waarin een ontwikkelaar beschikt over grond die men niet zelf wil exploiteren, maar wil verkopen aan bijvoorbeeld een andere ontwikkelaar of aan de gemeente, kan een kwalitatieve verplichting ingezet worden om te voorkomen dat de grond na verkoop gebruikt gaat worden voor een activiteit die concurrerend is aan de activiteit die de ontwikkelaar op nabijgelegen locaties aan het realiseren is. Een voorbeeld hiervan zijn woningen van een bepaald type in een bepaald prijssegment.

De inzet van *kettingbedingen* door ontwikkelaars lijkt de laatste jaren snel toe te nemen. Incidenteel komt het voor dat private ontwikkelaars woningen in een laag prijssegment ontwikkelen als maatschappelijk gebonden eigendom, in ruil voor een laag grondprijsniveau indien de woning na verkoop aan de eerste bewoner ook beschikbaar blijft als maatschappelijk gebonden eigendom in een bepaalde gemeente. Nieuwe toepassingen zijn dat ontwikkelaars in geval van de verkoop van complexen met een bepaald serviceabonnement in het koopcontract een kettingbeding opnemen over de afname van bijvoorbeeld zorg tegen een bepaald bedrag. Dit om te voorkomen dat gedurende de exploitatie het draagvlak voor deze voorziening zodanig afkalft dat rendabele aanbieder van deze diensten niet langer mogelijk is. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het Regentekwartier in Eindhoven. Het gaat hier om een project met een omvang van 133 huur- en 50 koopwoningen. ING Vastgoed brengt hier haar zogenaamde 'Comfortwoning' in praktijk. Bewoners nemen een zorg- en gemaksdienstenabonnement af van circa € 12 per maand.

4. Ontwikkelingsproces vanuit het perspectief van bouwers

Een bouwer (of aannemer) is een bedrijf dat de verantwoordelijkheid draagt om bouwactiviteiten uit te voeren en te coördineren. Een bouwbedrijf verzorgt voor een aangenomen prijs en binnen een overeengekomen tijd de levering van een voltooid bouwwerk. Ze bouwen vooral woningen in opdracht van ontwikkelende partijen en werken daarom nauw samen met ontwikkelaars, beleggers en woningcorporaties. Voor bouwers geldt ook sterker dan voor ontwikkelaars dat ze met name geïnteresseerd zijn in de rechten op bouwproductie (het uitvoerende werk binnen een ontwikkelingsopgave) die verbonden kunnen zijn met rechten op grond. Het belangrijkste voor hen is garanties te hebben voor toekomstige bouwopgaven, omdat dit de continuïteit in het bouwproces bevordert.

Rol van bouwers in het ontwikkelingsproces

Bouwers zijn in principe maar beperkt actief in projectontwikkeling. Omdat er veel concurrentie is in de bouw en de marges (betrekkelijk) klein zijn, streven bouwers ernaar een zo groot mogelijk deel van het residu in de bouwkolom naar zich toe te trekken. Dit kan door bouwen en ontwikkelen met elkaar te combineren. De combinatie heeft als voordeel dat de bouwer bouwrechten kan genereren uit bijvoorbeeld de ontwikkelingsportefeuille van de ontwikkelaar. Daarnaast is de marge op ontwikkelingsopgaven vaak hoger dan op bouwopgaven. Volgens onderzoek van Segeren in 2007, ligt de marge op ontwikkelingsopgaven voor bouwers rond de 8% (Segeren, 2007, p. 110). Andere voordelen zijn dat bouwende ontwikkelaars een hoog marktaandeel van de nieuwbouwwoningen in een bepaalde regio kunnen realiseren. Dit betekent dat men het kwaliteitsniveau van de nieuwbouwwoningen kan beïnvloeden, gezien een bepaald prijsniveau op de markt voor bestaande woningen. Ook heeft de bouwer zo invloed op het bouwtempo waarmee woningen in een bepaalde regio op de markt komen. Bijkomend voordeel is de invloed die een bouwende ontwikkelaar kan uitoefenen op de prijs voor bouwgrond.

Omdat het voor ontwikkelende bouwers lastig is voldoende investeringsruimte te hebben voor het opbouwen van portefeuilles met juridisch eigendom, werken ontwikkelende bouwers steeds meer samen met institutionele beleggers. De belegger voorziet dan in financiering voor het opbouwen van 'bouw- en ontwikkelingsrechten'. Het voordeel voor een belegger zit bij dit soort arrangementen vooral in het acquireren van nieuwe woningbeleggingen.

Inzet van rechten door bouwers in het ontwikkelingsproces

Hier wordt alleen ingegaan op het gebruik van rechten door bouwers, waar dit onderscheidend is van ontwikkelaars. Grondeigendom heeft in de Nederlandse context voor bouwers belangrijke voordelen. Er zijn voor bouwers twee mogelijkheden om bouwen en ontwikkelen te combineren. In de eerste plaats door nauw samen te werken met ontwikkelaars of daarmee in één onderneming te zitten, als 'bouwende ontwikkelaar'. De bouwer heeft daarmee garantie op bouwopgaven die de ontwikkelaar genereert. Daarnaast proberen bouwers zich soms ook meer als ontwikkelaar op te stellen, als 'ontwikkende bouwer'. Dit betekent dat de bouwer ook (kleine tot middelgrote) ontwikkelingsopgaven probeert te acquireren, door bijvoorbeeld ontwikkelingsrechten of grondeigendom te verwerven. Bij ontwikkelende bouwers gaat het over het algemeen om betrekkelijk kleine afdelingen projectontwikkeling, die zich richten op ontwikkelingsopgaven tot maximaal enkele honderden woningen. In dit type bouwopgaven staan voor bouwers dezelfde rechtsarrangementen open als voor projectontwikkelaars (zie paragraaf 4.3).

Bouwbedrijven kopen in regio's die ze zelf goed kennen soms wel *juridisch eigendom* op kleinschalige toekomstige bouwlocaties aan. Ook komt het voor dat gemeenten bouwrijpe grond uit de hand gunnen aan lokale bouwers (zie ook paragraaf 4.2). Daarnaast verwerven bouwers soms eigendomsrechten op kleinschalige strategische kavels op grootschalige ontwikkelingslocaties. Doel is niet zozeer zelf projectontwikkeling te doen, maar vooral een breekijzer te hebben in onderhandelingen over rechten op de bouwproductie van zo'n locatie: bouwers kunnen hun onderhandelingspositie in het verwerven van 'bouwrechten' versterken. Het eigendomsrecht geeft hun een logische plek aan de onderhandelingstafel bij ontwikkelaars en gemeenten. Dit maakt het soms makkelijker om bouwopgaven te verwerven. Daarnaast kunnen zij hun eigendomspositie gebruiken als wisselgeld in de onderhandeling om de rechten op de bouwproductie van ontwikkelingsopgaven veilig te stellen. In ruil voor de verkoop van de grond aan een ontwikkelaar, verwerft de bouwer dan een bouwrecht, op de 'eigen' kavel en – bij voorkeur – op een groter deel van de uitleglocatie, in opdracht van de ontwikkelaar. Bouwers nemen op grootschalige woningbouwlocaties meestal niet risicodragend deel aan de ontwikkeling van gebieden. Ze nemen klussen aan om woningen te realiseren in opdracht van projectontwikkelaars en ontvangen daarvoor een bepaalde aanneemsom. In dat opzicht maken bouwers en ontwikkelaars afspraken over gebruiksrechten die aangeduid zouden kunnen worden met verbintenissenrechtelijke afspraken over 'bouwrechten'. Deze geven zekerheid en stabiliteit over toekomstige bouwopgaven. Het gaat echter alleen om contractuele afspraken over economische rechten, niet om beperkt zakelijke rechten.

5. Ontwikkelingsproces vanuit het perspectief van beleggers

Institutionele beleggers investeren het vermogen van hun klanten met als doel het realiseren van een zo hoog mogelijk rendement tegen zo laag mogelijke risico's. In de praktijk proberen institutionele beleggers hun beleggingsportefeuilles te diversifiëren, door te investeren in verschillende investeringscategorieën. Naast onder meer opties en aandelen, gaat het vaak ook om vastgoed. En binnen de investeringen in vastgoed, is de woningmarkt belangrijk. Naast institutionele beleggers die een brede investeringsstrategie hebben, zoals Achmea, zijn er ook gespecialiseerde woningbeleggers, zoals Amvest en Vesteda. Institutionele beleggers willen graag huurwoningen in het middeldure en dure segment verwerven. In de praktijk ligt het accent bij het verwerven van nieuw product op het geliberaliseerde huursegment (vanaf circa 690 euro per maand). In bestaande portefeuilles beschikken beleggers nog over veel woningen in het middensegment en zelfs het huursegment onder de huursubsidiegrenzen. De meeste beleggers kampen met een enigszins verouderde woningportefeuille en hebben behoefte aan vernieuwing en verjonging hiervan (zie ROZ/IPD-index voor informatie over de samenstelling van beleggingsportefeuilles). Sinds begin jaren negentig is dit voor beleggers echter moeilijk. Daarom zoeken ze contact met gemeente en/of bouwer en/of ontwikkelaars om deze plannen te laten realiseren (Segeren, 2007).

Rol van institutionele beleggers in het ontwikkelingsproces

In deze paragraaf komt de specifieke inzet van rechten aan de orde, voor zover deze geen betrekking hebben op de ontwikkelingspoten die veel beleggers hebben opgericht. 'Pure' beleggers nemen zelden initiatief in het ontwikkelingsproces. De meeste geven voorkeur aan het verwerven van ontwikkelde projecten van projectontwikkelaars, ontwikkelende bouwers of andere beleggers. Onder invloed van schaarste aan investeringsprojecten in bepaalde segmenten van de vastgoedmarkt (onder andere aantrekkelijke woningbouwprojecten op goede locaties) richt een deel van de beleggers zich ook op projectontwikkeling. Hiermee zijn ze verzekerd van toekomstige investeringsprojecten. Dit speelt vooral in de woningmarkt: onder invloed van toename van de vraag naar koopwoningen vanaf de tweede helft van de jaren tachtig werd het voor institutionele beleggers moeilijker om aantrekkelijke woningbeleggingen te verwerven. Het aanbod van nieuwe investeringsprojecten is vooral vanaf 2003 tot 2006 aangetrokken en lijkt ook medio 2009 te verbeteren, doordat woningen voor de particuliere koop moeilijker afgezet werden en worden. Beleggers kunnen ze kopen als beleggingswoningen tegen naar schatting gemiddeld zo'n 8 tot 12% lagere waarde dan de vrije marktwaarde (Stec Groep, 2011). Beleggers als Vesteda en Amvest kopen jaarlijks grote hoeveelheden appartementen op uitbreidingslocaties. Daarnaast worden complexen die al wat langer

in portefeuille zijn woningsgewijs uitgepand of verhandeld, omdat het rendement op verkoop van marktsectorkoopwoningen hoog kan zijn.

Dat beleggers soms inzetten op woningbouwontwikkeling heeft er bij sommige partijen toe geleid dat hun woningportefeuille oververtegenwoordigd is in sommige regio's. Het interesse groeit bij hen om posities te ruilen met investeerders met posities op andere woninglocaties in andere gebieden in Nederland. Dit kan zowel betrekking hebben op grond als op woningen. In gesprekken met institutionele beleggers werd een paar keer geopperd dat het aantrekkelijk is hiervoor een goede juridische constructie te hebben die het mogelijk maakt tegen lage transactiekosten posities te verruilen. Met de huidige zogenaamde 'swap'-constructies zijn de overdrachtsbelastingen zeer fors. Bij institutionele beleggers ontstaat zo draagvlak voor nieuwe rechtsafbakeningen, zoals een verhandelbaar ontwikkelingsrecht om zo het projectspecifieke risico in de woningportefeuille te verminderen.

Daarnaast zijn er beleggers die hun investeringen in de grondmarkt (gericht op rendement uit de waardeestijging van agrarische grond, zonder verwachtingswaarde) meer proberen te oriënteren op grond met verwachtingswaarde. Ook bieden rood-voor-groen-constructies aanknopingspunten voor beleggers om door middel van investeringen in groen ook ontwikkelingsrechten te verwerven op locaties in de vorm van bijvoorbeeld landgoederen. Rond 2008 en 2009 werken sommige institutionele beleggers aan dergelijke specialiseerde beleggingsfondsen, bijvoorbeeld gericht op woon-zorgcomplexen op mooie groene locaties.

Inzet van rechtsarrangementen door institutionele beleggers

Huur is bij uitstek geschikt voor het halen van rendement uit de *eigendom* van grond en/of vastgoed. Huur vormt dan ook de kern van de beleggingsopbrengsten en moet voldoende zijn om eventuele rentekosten, exploitatiekosten en onderhoud te dekken. Bijna alle institutionele beleggers oriënteren zich op het combineren van verhuren van het gebouw of grond in combinatie met diensten.

Erfpacht komt onder beleggers vaker voor dan onder bouwers en ontwikkelaars, maar slechts beperkt in de woningbouwontwikkeling. Het gaat vaak alleen over beleggen in agrarische grond, waarbij de grond wordt gekocht van de boer die de grond vervolgens in erfpacht terugneemt. Zo belegt een partij als ASR in landelijk onroerend goed en beschikt Interpolis over een Pensioenfonds Landbouw. Bouwfonds heeft over het hele land omvangrijke agrarische grondposities in eigendom, soms met verwachtingswaarde, soms niet. ASR is de grootste: de portefeuille bestaat uit ongeveer 27.000 hectare grond, waaronder landbouwgrond, boerderijen, landgoederen, golfterreinen en

bossen. Daarnaast wordt erfpacht incidenteel ingezet om te komen tot ontwikkeling van landgoederen met woningbouw.

Box 23: voorbeeld gebruik van erfpacht voor institutionele beleggers

Een voorbeeld van de inzet van erfpacht in de woningontwikkeling door beleggers is de ontwikkeling van de multifunctionele locatie de Groote Scheere in Hardenberg. In grote (veelal) grondgebonden beleggingsobjecten zoals bungalowparken, jachthavens, landgoederen en golfbanen maken beleggers vaak gebruik van de uitgifte in erfpacht van de woningen en ligplekken voor boten in dergelijke objecten. Men behoudt de eigendom van de grond en het water en is daardoor beter in staat voor het onderhoud, beveiliging en de exploitatie van bijbehorende voorzieningen te zorgen. Een voorbeeld hiervan is bungalowpark en jachthaven Numansgors (in Numansdorp). Het park en de haven zijn onderdeel van de Ambachtsheerlijkheid Cromstrijen dat helemaal in eigendom is van een belegger. Cromstrijen bestaat naast tweehonderd woningen, uit tennisbanen, een botenloods en een golfbaan. De woningen in het park zijn in de vorm van appartementsrechten in erfpacht uitgegeven in het koopsegment. (bron: www.bvvw.nl).

Een nieuwe toepassingskans voor institutionele beleggers met eigendomsrecht op ontwikkelingslocaties is deze in erfpacht uit te geven aan ontwikkelaars. Dan profiteren ze langer van de waardeestijging op grond. In de eerste plaats in de vorm van de grondwaardeestijging die ontstaat door omzetting van agrarische grond in ruwe grond naar grond met daarop woningen. Daarnaast kan een belegger langer betrokken blijven in de waardeestijging die vastgoed en grond doormaken, door na realisatie van het vastgoed de grond in portefeuille te houden en te verhuren. Deze optie wordt op dit moment voor zover bekend niet toegepast.

Opstalrecht wordt beperkt gebruikt. Het gaat vooral om situaties waarin men te maken heeft met leidingen in eigendom van de belegger in de grond van een andere eigenaar, zoals beschreven in de vorige paragraaf. Net als ontwikkelaars maken beleggers de laatste jaren ook steeds meer gebruik van *mandeligheid* en *mede-eigendom*. Dit hangt ermee samen dat ze steeds meer delen van multifunctionele complexen in hun portefeuille hebben, waar meerdere beleggers een gezamenlijk belang hebben. Een nieuwe toepassing van mandeligheid is dat beleggers met name bij prestigieuze projecten behoefte hebben aan grotere controle op de kwaliteit van de omgeving van hun complexen: daarom kiezen ze voor mede-eigendom van omliggende 'openbare ruimte'. Uit een serie gesprekken met institutionele beleggers die in de Amsterdamse Zuidas investeren bleek dat de meeste beleggers een voorstander waren van het in stand houden van de kwaliteit van de omgeving van complexen na oplevering door de inzet van mandeligheid of mede-eigendom (Stec Groep, 2005). Een voorbeeld van deze

situatie is de inzet van zakelijke rechten door BPF Vastgoed in en rond het Beatrixkwartier in Den Haag.

Box 24: Voorbeeld gebruik van mandeligheid en mede-eigendom door beleggers

Het Beatrixkwartier is een prestigieuze multifunctionele ontwikkeling in het centrum van Den Haag. De belegger heeft ervoor gekozen niet alleen eigenaar te zijn van de gebouwen, maar daarnaast mede-eigendom te hebben van de openbare ruimte rondom het complex. De achterliggende gedachte is dat de eigenaar een hogere toekomstige waardeontwikkeling verwacht te behalen wanneer ze, bovenop het gemeentelijke onderhoud van de openbare ruimte zelf aanvullende onderhoudsinspanningen levert in de openbare ruimte rond het complex. Bij de afspraken met de gemeente hierover is gebruik gemaakt van zakelijke rechten.

Institutionele beleggers gebruiken *appartementsrechten* vooral om een gebouw te splitsen en geheel of gedeeltelijk door te verkopen. Dit wordt bevorderd doordat bij de meeste beleggers sprake is van teruglopende termijnen om (huur-)woningen uit de portefeuille te verkopen (uit te ponden). Onder invloed van de hoge koopprijzen halen beleggers een groter deel van hun totale rendement uit de verkoop van woningen. Bij verkoop van een deel van een complex of geleidelijke verkoop bij beëindiging van huurcontracten, moeten de appartementen gesplitst worden.

Erfdienstbaarheden en *kettingbedingen* worden in projectontwikkelingssituaties door beleggers slechts sporadisch gebruikt. Meestal heeft men er alleen mee te maken wanneer men vastgoed koopt waaraan erfdienstbaarheden en/of kettingbedingen zijn verbonden. Een belegger kan *kwalitatieve verplichtingen* inzetten bij de verkoop van complexen, bijvoorbeeld in situaties waarin men na verkoop wil voorkomen dat het gebruik van het gebouw verandert, waardoor het verkochte complex gaat concurreren met het vastgoed dat nog in portefeuille zit. Zo kan een kwalitatieve verplichting worden ingezet om te voorkomen of juist om af te dwingen dat het verkochte complex binnen een bepaalde termijn wordt uitgepand of juist wordt verhuurd. Het gebruik van kwalitatieve verplichtingen door beleggers lijkt beperkt.

Interesse van beleggers in *BOT's* hing de afgelopen jaren vooral samen met een relatief lage rentestand, waardoor langlopende investeringen als *BOT's* interessanter zijn. Interesse wordt bevorderd doordat marktontwikkelingen ervoor hebben gezorgd dat veel beleggers minder in aandelen investeren dan enkele jaren geleden. Institutionele beleggers zijn op dit moment beperkt betrokken bij concessie-achtige constructies en een aantal oriënteert zich op deze markt. (Zie ook bijlage A voor meer informatie over dit arrangement en Van Velten, 2009, p. 163-165.) Nieuwe toepassingsmogelijkheid zou de dokontwikkeling van de Zuidas kunnen zijn.

Box 25: BOT door institutionele beleggers

De Gemeente Amsterdam en het Rijk hebben vijf financiële instellingen geselecteerd voor mogelijke deelname aan de Zuidas-Dok-onderneming. Het gaat om: ABN AMRO Bank, Bank Nederlandse Gemeenten, Fortis Bank, ING Real Estate en Rabobank Nederland. De geselecteerde partijen voerden samen met de publieke partijen een nadere studie uit naar een aantal onderdelen van het project Zuidas-Dok. Het gaat daarbij om het integraal ontwerp (ondergrondse infrastructuur en vastgoedontwikkeling op de tunnels), de stedenbouw en de financiële/juridische/economische aspecten van een op te richten gezamenlijke onderneming. Het resultaat hiervan zal worden vastgelegd in een prospectus, die wordt vastgesteld door de publieke partijen. Op basis van deze prospectus krijgen de geselecteerde partijen een uitnodiging een bod uit te brengen op de meerderheid van de aandelen van de Zuidas-Dok-onderneming. Na deze aanbiedingen volgt een tweede selectieronde. Pas na deze tweede selectie zal duidelijk zijn welke marktpartijen definitief gaan deelnemen (Persbericht VROM 23-9-2005). Medio 2011 zijn plannen daartoe opgeschort.

6. Ontwikkelingsproces vanuit het perspectief van woningcorporaties

Een woningcorporatie is een organisatie die zich richt op het bouwen, beheren en verhuren van betaalbare woonruimte. Uitgangspunt is dat de corporatie geen winstoogmerk heeft bij dit proces. Woningcorporaties zijn in Nederland sterk gebonden aan de regels die de Nederlandse overheid stelt, bijvoorbeeld over de huurprijzen van hun woningen, maar ook als toezichthouder en regelgever. De taken van corporaties zijn vastgelegd in het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH). De laatste jaren hebben woningcorporaties te maken met veel veranderingen in hun werkveld. Sinds 1995 zijn ze met de zogenaamde bruteringsoperatie zelfstandig geworden. Corporaties ontvangen sindsdien geen subsidie van het Rijk meer voor het ontwikkelen en beheren van woningen. Dit heeft ertoe geleid dat woningcorporaties in het ontwikkelingsproces steeds meer kijken naar hoe ontwikkelaars in het projectontwikkelingsproces opereren en hoe institutionele beleggers omgaan met hun vastgoedportefeuille. De corporaties hebben zich ontwikkeld van een volkshuisvester die beslissingen over ontwikkeling en beheer van de portefeuille baseerde op boekhoudkundige grondslagen, naar een investeerder en ontwikkelaar die op grond van haar maatschappelijke doelstellingen een zo goed mogelijk opererende onderneming wil zijn. Met als primaire doel het huisvesten van bewoners met een laag inkomen, streven woningcorporaties ook nieuwe doelstellingen na. Het gaat vooral om het ontwikkelen, verhuren en verkopen van woningen in de marktsector. Achterliggende gedachte is dat corporaties belang hebben

bij gezonde en diverse wijken, met een gevarieerde inkomensopbouw, waarbij bewoners een wooncarrière kunnen doorlopen van goedkope woningen in het sociale segment, naar duurdere woningen en koopwoningen. Daarnaast kunnen woningcorporaties door het ontwikkelen van duurdere woningen liquide middelen krijgen voor de financiering van eventuele onrendabele toppen elders. Dit kan verhuisbewegingen faciliteren. Woningcorporaties ontwikkelen en beheren ook steeds meer niet-wonenfuncties, zoals kantoren en bedrijfsruimten in woonwijken, brede scholen en sociale voorzieningen. Met de ontwikkelingsconvenanten met het Rijk over de herontwikkeling van de naoorlogse wijken, gaan sommige woningcorporaties zich ook meer bezighouden met wijk economie in brede zin (bijvoorbeeld de Haagse Woningcorporaties Vestia, Staedion en Haagwonen die met de minister afspraken maakten over de ontwikkeling van de zogenaamde Krachtwijken). Daarnaast zijn sommige woningcorporaties ook zuiver vanuit een investeringsperspectief betrokken bij het ontwikkelen en beheren van bedrijventerreinen en zelfs horecapleinen (zoals de Doetinchemse corporatie Cité Woondiensten), of glasvezelnetwerken (Portaal, in onder andere Nijmegen) en een boot (de SS Rotterdam van Woonbron in Rotterdam). Met het verbreden van het werkveld raken corporaties meer betrokken in de grondmarkt. Om nieuwe woningprojecten te kunnen acquireren op aantrekkelijke locaties kregen woningcorporaties in de jaren negentig steeds meer moeite. Daarom verwerven ze steeds vaker en steeds meer grond in een vroeg stadium van het ontwikkelingsproces, wanneer er nog maar weinig verwachtingswaarde op de grond bestaat (De Kam en Diekerhof, 2006; Buitelaar, 2009). Met het uitbreiden van het werkveld van woningcorporaties treden woningcorporaties steeds meer in concurrentie met marktpartijen, vooral met institutionele beleggers en projectontwikkelaars.

De rol van woningcorporaties in het ontwikkelingsproces

Traditioneel is de rol van woningcorporaties in de nieuwbouwontwikkeling in Nederland fors. In de meeste gemeenten is het gebruikelijk dat circa 30% van het nieuwe woningbouwprogramma op een locatie ingevuld wordt met woningen in het sociale huur- en koopsegment. Waar de gemeente de grond in eigendom heeft, worden locaties voor deze woningen vaak met een vaste (lage) eenheidsgrondprijs op de markt gebracht. Vervolgens worden de woningen ontwikkeld door projectontwikkelaars die de woningen aan corporaties verkopen. Ook nemen corporaties zelf een ontwikkelende rol op zich. In vergelijking tot andere ontwikkelende partijen is opvallend dat woningcorporaties soms in hun statuten hebben vastgelegd dat ze overwegend binnen een geografisch afgebakend gebied werken, bijvoorbeeld in één of enkele gemeenten. Door het aankopen van woningen en gronden binnen andere gemeenten dan het oorspronkelijke werkveld en vooral door fusie tussen corporaties wordt het marktgebied van woningcorporaties in ruimtelijk opzicht groter. (Zie ook De Kam en Diekerhof (2006) en Buitelaar (2009))

voor meer informatie over de rol van woningcorporaties in de locatieontwikkeling van woningen.)

Er ontstaat in Nederland de laatste jaren druk op de woningcorporaties om jaarlijks meer woningen voor hun kerndoelgroep te ontwikkelen en waar dat nodig is woningen te ontwikkelen met een onrendabele top. Soms zijn privaatrechtelijke convenanten gesloten tussen gemeenten en woningcorporaties over het opleveren van woningaantallen. In deze gemeenten vullen de corporaties hun eigen bouwproductie aan met de aankoop van reguliere woningbouwprojecten van projectontwikkelaars. Projectontwikkelaars geven aan dat dit voor hen in slappe tijden een goede manier is om minder aantrekkelijke woningbouwprojecten af te zetten.

Inzet van rechtsarrangementen in het ontwikkelingsproces

Gebruik van beperkt zakelijke rechten door woningbouwcorporaties lijkt de laatste jaren in opkomst. Dit komt doordat woningcorporaties een actievere rol hebben in de grondmarkt (Buitelaar, 2009, p. 48). Grondeigendom op deze locaties biedt voor hen dezelfde voordelen als voor ontwikkelaars en beleggers. Het geeft de mogelijkheid woningen te ontwikkelen op de wijze, waarop de corporatie dat wenselijk vindt, in de aantallen die ze wil. Daarnaast hebben woningcorporaties 'ontdekt' dat het ook voor hen lucratief kan zijn om door projectontwikkeling rendement te genereren voor de kerntaken van de woningcorporatie. Door grond te verwerven, verstevigen corporaties hun onderhandelingspositie bij de gemeente om een gewenst woningbouwprogramma te ontwikkelen (bij een bouwclaimmodel), dan wel te komen tot een rendabele grondexploitatie.

Woningcorporaties verkennen de mogelijkheden om *erfpacht* te gebruiken bij de verkoop van woningen aan huishoudens met een relatief laag inkomensniveau tegen een lage prijs met behulp van arrangementen voor verkoop-onder-voorwaarden. De belangrijkste en meest uitontwikkelde vorm van verkoop-onder-voorwaarden is *Koopgarant*. Bij Koopgarant krijgt een potentiële koper (meestal een huurder) de woning aangeboden met een korting van 10-30% op de marktwaarde. Als de koper de woning weer kwijt wil, koopt de corporatie deze terug voor de nieuwe marktwaarde minus de nominale korting en een deel van de waardeontwikkeling exclusief zelf aangebrachte verbeteringen. De juridische basis van Koopgarant en vele vergelijkbare vormen wordt gevormd door een erfpachtovereenkomst tussen de woningcorporatie en de koper, waarin de aanvullende voorwaarden zoals de terugkoopregeling en winstdeling staan vermeld. Bij Koopgarant gaat het om een eeuwigdurend afgekochte erfpachtcanon, zodat het zoveel mogelijk vergelijkbaar is met eigen grond. Bij de Koop Goedkoop-regeling wordt de woning in zijn geheel verkocht, terwijl de grond 'verhuurd' wordt, in

de vorm van erfpacht. De canon is in het eerste jaar nihil, terwijl die in de loop van 10 jaar oploopt tot een volledige erfpachtcanon. Er zijn twee modellen: een model, waarbij de volgende koper bij wederverkoop ook weer volledig aanspraak maakt op de korting en een model, waarbij de volgende koper ook de grond volledig koopt en de corporatie de woning dus eigenlijk afstoot. Koop Goedkoop werd ontwikkeld door een groep corporaties waaronder Patio Wonen in Hilversum (nu Dudok Wonen) en wordt toegepast door twaalf aangesloten corporaties. In dit model wordt alleen korting gegeven op de grond (niet op het geheel, zoals bij Koopgarant) en verplicht de corporatie zich niet tot terugkoop van de woning (het product is zelfs opgezet om de ingewikkelde administratie met terugkoop en beheer te vermijden). De woning kan tegen marktprijs maar wel met doorloop van het erfpachtcontract doorverkocht worden (De Regt, Geuting en De Kam, 2005). Op dit moment gaat het in zijn totaliteit om circa zesduizend woningen die met behulp van erfpacht in verkoop-onder-voorwaarden-constructies door corporaties op de markt gebracht worden. Verreweg in de meeste gevallen betreft het bestaande woningen. In de nieuwbouw gaat het op dit moment om enkele honderden woningen. De komende jaren worden echter wel meer woningen in verkoop-onder-voorwaarden op de markt gebracht.

Woningcorporaties zetten *kettingbedingen* voornamelijk in bij de verkoop van woningen tegen een lagere prijs dan marktconform zou zijn. Voor het overige maken corporaties geen ander gebruik van beperkt zakelijke rechten dan projectontwikkelaars en beleggers.

7. Conclusies

Gemeenten, ontwikkelaars, beleggers en corporaties lijken de laatste jaren regelmatig gebruik te maken van privaatrecht. Wat valt op? In de eerste plaats lijkt er een groot verschil te zitten tussen de inzet van zakelijke rechten door gemeenten met een erfpachtstelsel en gemeenten zonder erfpachtstelsel. In gemeenten met erfpacht lijkt men meer bekend met de kracht en de mogelijkheden van het privaatrechtelijke instrumentarium en stelt men zich actiever op in de grondmarkt dan gemeenten zonder erfpacht. Dit beeld wordt waarschijnlijk beïnvloed doordat erfpacht in steden met grote ontwikkelingsopgaven en grote ontwikkelingsbedrijven voorkomt. Ze hebben veel kennis over het privaatrechtelijke instrumentarium.

In de tweede plaats valt op dat zakelijke rechten op dit moment door alle publieke en private marktpartijen vooral in een beperkt aantal vastomlijnde situaties worden ingezet en daarbuiten nog relatief weinig. Dit lijkt ook logisch, omdat marktpartijen zoveel mogelijk werken met privaatrechtelijke constructies die men al kent en omdat in de loop van de tijd op deze manier bepaalde werkwijzen en bijbehorende arrangementen

van rechten ontstaan die voor betrokkenen naar tevredenheid werken. Met name bekende constructies worden gerepeteerd, steeds verder ontwikkeld en verdiept terwijl andere mogelijke toepassingen van privaatrecht minder aandacht krijgt. Dit zou kunnen wijzen op een zekere padafhankelijkheid in de toepassingen van privaatrecht in het ontwikkelingsproces.

In de derde plaats lijkt er een ontwikkeling te zitten in de toepassingsmogelijkheden van rechten in het projectontwikkelingsproces. Met name projectontwikkelaars en beleggers lijken zich hier meer dan in het verleden in te verdiepen. Beperkt zakelijke rechten lijken vaker in de ontwikkeling en exploitatie van gebouwen te worden ingezet. Vaak gaat het bij veranderingen in de toepassing om het oplossen van knelpunten in de projectontwikkeling en de vastgoedexploitatie.

Uit de inventarisatie komt naar voren dat marktpartijen over het geheel genomen een pragmatische aanpak hebben bij de inzet van rechtsarrangementen in de projectontwikkelingspraktijk. Men gaat zelden op zoek naar nieuwe toepassingsmogelijkheden. Dit heeft vermoedelijk verschillende redenen. Veel actoren lijken tevreden met het huidige arsenaal aan rechten en rechtsarrangementen, omdat men hierop ingespeeld is en de manier van werken met deze rechten bekend is. In de projectontwikkeling zijn marktpartijen ook succesvol gebleken in de manier waarop zij rechten verbonden met grond inzetten. Dit leidt tot bepaalde verhoudingen, relaties en verbondenheid tussen marktpartijen onderling, niet alleen dat actoren vaak samenwerken met dezelfde partijen, maar dat ze in de loop van de tijd ook gezamenlijke manieren vonden van hoe een ontwikkelingsproces tot stand komt en hoe ze daarin samenwerken. Daar hoort ook bij met welke arrangementen van rechten in zo'n samenwerking geopereerd wordt. Daarnaast is ook geïnvesteerd in een bepaald beleidsarrangement (Needham, 2005, p. 157), wat het extra moeilijk kan maken om rechtsregimes te wijzigen. Dit sluit aan bij de theorieën van Giddens (1984) over de relatie tussen actoren en structuren. Instituties worden door handelende actoren gereproduceerd. Het rechtsregime is zowel de voortbrenger als het voortbrengsel van handelingen. Giddens ziet hierin twee onlosmakelijke invloeden die tegelijkertijd het handelen van actoren beïnvloeden. De consequentie is dat veranderingen geleidelijk komen en dat actoren een eigen handelingsdimensie (Van Damme en Verdaas (1996, p. 258) hebben in veranderingen in het rechtsregime.

Dit hoofdstuk liet ook zien dat nieuwe constructies of nieuwe toepassingen van bestaande constructies in de praktijk niet snel geïmplementeerd worden vanwege de kosten van informatie en zoeken. Iedere verandering gaat gepaard met transactiekosten. De hoogte van deze transactiekosten moeten opwegen tegen de verwachte voordelen

van het nieuwe rechtsregime (Demsetz, 1967). Een voorbeeld dat dit goed laat zien is het proces om te komen tot overbouwingsrechten over de A10 in Amsterdam. Gemeente, Rijkswaterstaat en betrokken ontwikkelaars hebben jarenlang onderhandeld over een aantrekkelijk arrangement van rechten om de overbouwing mogelijk te maken. De juridische transactiekosten bleven een belangrijk knelpunt in deze onderhandelingen. Deze barrière is uiteindelijk pas geslecht met een bijdrage in de juridische transactiekosten uit het Amsterdamse fonds voor optimalisering en intensivering van het grondgebruik van destijds circa 400.000 gulden (bron: Dienst Ruimtelijke Ordening Amsterdam). Denk ook aan de situatie dat gemeenten instrumenten voor de selectie van projectontwikkelaars ook bij actief grondbeleid maar beperkt inzetten, omdat dit op het eerste gezicht duurder lijkt en langer duurt dan gunning uit de hand (Stec Groep, KUN en Bureau Overwater, 2002). Daar komt bij: betrokken marktpartijen hebben een eigen subjectief beeld van de realiteit en dus ook van wat een rationele keuze precies inhoudt (North, 1995, p. 95-96). Juist in de vastgoedmarkt, die bij uitstek beschouwd kan worden als een relatief ondoorzichtige sector, waarin marktpartijen slechts beschikken over gefragmenteerde marktinformatie, kan dit ertoe leiden dat actoren veranderingen in het rechtsregime niet direct oppikken.

Ook beleidsmakers hebben een voorkeur voor bepaalde vormen van rechtsarrangementen. Dit komt bijvoorbeeld naar voren in de grotere aandacht voor ontwikkelingsplanologie en het leren van ervaringen uit andere landen. Dit heeft er de afgelopen jaren mede toe geleid dat er meer aandacht is voor publiekprivate samenwerking in de projectontwikkeling. Mede onder invloed van het aanwijzen van voorbeeldprojecten van publiekprivate samenwerking, is er ook buiten de voorbeeldprojecten meer aandacht voor rechtsarrangementen waarin publieke rollen en private rollen in het ontwikkelingsproces gezamenlijk worden ingebracht in een pps-constructie. Met andere woorden: een nieuwe discours/beweging in het beleid stimuleert het zoeken naar nieuwe toepassingen van bestaande rechtsarrangementen, of kan er toe leiden dat nieuwe combinaties van het gebruik van rechten door marktpartijen ontstaan.

Dit hoofdstuk laat echter innovaties zien, ofwel omdat een bepaalde actor aangeeft vaker dan in het verleden gebruik te maken van rechtsarrangementen die al langer bestaan, dan wel dat er nieuwe toepassingsmogelijkheden worden gevonden.

De reden kan zijn een positief effect op de commerciële waarde van het vastgoed. Het omgekeerde komt ook voor: juist een stijgende commerciële waarde kan leiden tot veranderingen in de inzet van rechten en de komst van nieuwe rechtsarrangementen.

Doordat de waarde van rechten stijgt, kan het immers aantrekkelijker worden deze af te splitsen van bestaande rechten. Voorbeelden zijn '*air rights*' en 'overbouwingsrechten', gebruik van mandeligheid en appartementsrechten om de kwaliteit van de omgeving van beleggingsobjecten op de lange termijn in stand te houden. Deze veranderingen in het gebruik van rechten lijken dan bijvoorbeeld voort te komen uit een min of meer natuurlijke evolutie van het rechtsregime: een geleidelijke (of minder geleidelijke) verandering in het gebruik van rechten die gestimuleerd wordt door de voordelen die marktpartijen kunnen realiseren door een bepaald rechtsarrangement.

hoofdstuk 5

ontkoppelen eigendom en bouwrecht

Hoofdstuk 5: Ontkoppelen eigendom en bouwrecht

1. Inleiding

In hoofdstuk 1 zijn drie voorbeelden van hypothetische wijzigingen in het rechtsregime benoemd die dienen als basis voor de verkenning van marktstructurering als instrument om beleidsdoelstellingen in de ruimtelijke ordening te bereiken. Dit hoofdstuk gaat in op de wijze waarop een eventuele ontkoppeling van eigendom en bouwrecht kan worden vormgegeven en wat de effecten van deze hypothetische wijziging kunnen zijn. In hoofdstuk 6 en 7 staan de andere twee uitwerkingen centraal. Deze drie hoofdstukken hebben telkens dezelfde opbouw. Het hoofdstuk start met de te verkennen wetswijziging, hoe deze in Nederland aantakt op actuele discussies, de ervaring met dit soort wetswijzigingen in andere landen en de precieze invulling van de wetswijziging. Daarna wordt kort een gedachte-experiment weergegeven waarin de effecten van de regimewijziging verkend zijn (zie bijlage B voor een toelichting op de aanpak). De paragrafen die volgen gaan over de simulatieomgeving en de resultaten van het gedachte-experiment en de gamesimulatie, vergeleken met het gedachte-experiment. Telkens komen conclusies aan de orde over het bereiken van de beoogde beleidsdoelen en andere effecten die naar voren komen. Bij deze drie hoofdstukken zit een uitgebreide bijlage met daarin achtereenvolgens: de opzet van de gamesimulatie, de methodologische aspecten daarvan en het verloop van de gamesimulatie zelf, inclusief een beschrijving van het gedrag en de verwachte effecten die de verschillende typen actoren tijdens de simulatie ervoeren (bijlage B).

Bij elk van de uitgewerkte wijzigingen in de rechtsregimes is ervan uitgegaan dat het rechtsregime zoals dat bestaat voor de projectontwikkeling voor het overige helemaal gelijk is aan de actuele situatie ten tijde van de gamesimulatie (medio 2007). De gamesimulaties hebben voor de Wro (2008) plaatsgevonden en de op handen zijnde wetgeving heeft in het verloop van het gedachte-experiment en de gamesimulatie ook verder geen rol gespeeld. De reden hiervoor is dat de deelnemers dan de effecten van twee wijzigingen in rechtsregimes tegelijkertijd ervaren en dat optredende effecten mogelijk niet helder toe te schrijven zijn aan de verkende wijziging in het rechtsregime. Daarnaast was ten tijde van de voorbereiding van de gamesimulatie niet uit te sluiten dat er nog wijzigingen in de conceptwetgeving aangebracht zouden kunnen worden. Tot slot zijn de omstandigheden in de projectontwikkelingsmarkt van woningen op uitleglocaties op het moment van introductie van dit recht gelijk aan de situatie in Nederland in 2007, zowel wat betreft samenstelling en organisatie van marktpartijen, prijzen van rechten, als informele institutionele structuur.

2. Achtergrond, verantwoording en verkenning van dit rechtsregime

Aanknopingspunt in beleidsdiscussies in de ruimtelijke ordening

Eén van de kernpunten van de Nota Grondbeleid (VROM, 2001) is de stelling dat er in Nederland een tekort is aan concurrentie tussen ontwikkelaars binnen een lokale woningmarkt. Het gaat uitdrukkelijk niet om een gebrek aan concurrentie tussen projectontwikkelaars binnen Nederland. Het gaat ook niet om een tekort aan woningaanbod 'an sich': hoewel er sprake is van een kleine nieuwbouwmarkt in Nederland (met een jaarlijkse productie van circa 0,5-1% van de totale woningvoorraad), lijkt in de gehele woningmarkt geen gebrek te zijn aan aanbieders. In de Nota Grondbeleid wordt specifiek bedoeld op de situatie die zich vooral op de woningmarkt op uitleglocaties voordoet, dat projectontwikkelaars door aankoop van grondposities in een vroeg stadium van het ontwikkelingsproces, of al ver daarvóór, concurrerende projectontwikkelaars buiten de boot houden. Hierdoor komt het voor dat binnen één lokale woningmarkt sprake is van één of een zeer beperkt aantal projectontwikkelaars die in hetzelfde marktsegment ontwikkelen en dat er sprake is van een relatief beperkt nieuwbouwaanbod binnen één lokale markt. Met andere woorden: er is soms sprake van een natuurlijk of locationeel monopolie of oligopolie voor één of meerdere aanbieders van nieuwbouwwoningen. Concurrentie tussen marktpartijen is in geval van natuurlijke monopolies onder het huidige rechtsregime feitelijk niet mogelijk (Van Damme, 2005). Wanneer concurrentiebevordering tussen projectontwikkelaars op uitleglocaties het beleidsdoel is, zou ont koppeling tussen eigendom en bouwrecht mogelijk kunnen bijdragen aan verbetering van de prijs-kwaliteitverhouding van deze woningbouwlocaties. Deze ont koppeling is in werking deels vergelijkbaar met de nationalisatie van ontwikkelingsrechten, zoals deze in Groot Brittannië plaatsvond. Het nieuw te vormen bouwrecht is vergelijkbaar met erfpachtrecht met als belangrijkste verschil dat ont koppeling tussen eigendom en bouwrecht verplicht kan zijn, wanneer niet voldaan kan worden aan eisen in publiekrecht (zie later in deze paragraaf voor de uitwerking van dit recht). Met de verkenning van dit rechtsregime hoop ik een bijdrage te leveren in de discussie over dit thema tussen beleidsmakers en wetenschappers (VROM-raad 2004, 2007, 2009; Groetelaers, 2004; Needham en Geuting, 2006). De Nota Grondbeleid (2001) agendeerde deze ont koppeling. Stec Groep, KUN en Bureau Overwater (2002) voerden in een onderzoek waar ikzelf bij betrokken was een globale verkenning uit van wat deze ingreep zou kunnen bijdragen in het bevorderen van concurrentie tussen grondbezittende projectontwikkelaars en bouwers op uitleglocaties. In dat onderzoek wordt de stelling ingenomen dat ont koppeling tussen eigendomsrechten en ontwikkelingsrechten op het eerste gezicht mogelijk lijkt, mits specifieke wetgeving daarvoor wordt opgesteld. De Stec Groep, KUN en Bureau Overwater adviseerden deze

optie beleidsmatig niet direct verder te verkennen, vóórdat duidelijk is of andere al bestaande instrumenten volledig zijn ingezet om de concurrentie te bevorderen. Deze lijn werd oktober 2004 overgenomen door minister Dekker van VROM en de Tweede Kamer. Voorjaar 2005 is er echter een meerderheid in de Tweede Kamer die vindt dat ontkoppeling van eigendomsrecht en ontwikkelingsrecht nauwkeurig moet worden uitgezocht. Dit leidde tot enkele juridische verkenningen van de mogelijkheid om tot ontkoppeling te komen in relatie tot EVRM en een verkenning van mogelijke economische effecten door Needham en Geuting (2006). Dit onderzoek pakt het thema weer op, maar dan in een bredere context: de ontkoppeling van eigendomsrecht en ontwikkelingsrecht is slechts één en slechts een mogelijke uitwerking van marktstructurering.

Box 26: concurrentie op de woningmarkt en de prijs-kwaliteitverhouding van nieuwbouwwoningen

Er is beperkt onderzoek beschikbaar dat ingaat op de relatie tussen prijskwaliteit en concurrentie:

- Er is in 2000 in opdracht van het ministerie van VROM door Berenschot onderzoek verricht naar concurrentie op de nieuwbouwmarkt op de Vinex-locaties Vathorst en Ypenburg. Geconstateerd werd dat concurrentie tussen ontwikkelaars op ontwikkelingslocaties verplaatste van concurrentie op de grondmarkt naar concurrentie om de grond. Omdat Vinex-locaties door een beperkt aantal partijen ontwikkeld worden, kunnen ontwikkelaars de kwaliteit van de woningen naar hun hand zetten (Huisman, 2004).
- Dit onderzoek was aanleiding voor Tweede Kamerleden om de NMA een MDW-operatie (Marktwerking, Deregulerings Wetgevingskwaliteitsoperatie) in te laten stellen naar concurrentie op Vinex-locaties, met het vermoeden dat sprake is van onvolkomen marktwerking (Nota Grondbeleid, 2001). De NMA constateerde dat er geen aparte markt voor nieuwbouwwoningen is, gescheiden van de markt voor bestaande woningen. Ook constateerde ze dat er geen aparte markt is voor Vinex-locaties. Daarnaast geeft ze aan dat er op nieuwbouwlocaties sprake is van beperkte concurrentie in betrokken markten. Ze constateert echter dat er via het instrumentarium van de Mededingingswet geen verandering in kan worden gebracht (Neprom, 2002).
- Het interdepartementale beleidsonderzoek Grondbeleid (IBO, 2000) 'Grond voor beleid' concludeert dat wanneer gemeenten zouden kunnen kiezen uit ontwikkelaars, dat dan de kwaliteit van woningen beter aansluit bij consumentenvoorkeuren.
- Volgens Vereniging Eigen Huis houdt de kwaliteit geen gelijke tred met de stijging van de huizenprijzen (2000, 2004 in Huisman, 2004).
- Het ministerie van VROM schatte in 2003 in dat huizenkopers in de jaren negentig gemiddeld 11 procent meer voor hun nieuwbouwwoning hebben betaald, dan op grond van de geleverde kwaliteit gerechtvaardigd was (Volkskrant 24 februari, 2003).

- Zelf bouwen is gemiddeld 25 tot 40% goedkoper dan laten bouwen van eenzelfde woning door een projectontwikkelaar (Stec Groep, 2006, in opdracht van SEV).
- Door Ecorys is in 2005 op basis van een enquête onder circa 175 bewoners onderzocht of het selecteren van marktpartijen in concurrentie invloed heeft op de prijs-kwaliteit zoals bewoners die waarderen. Het effect in het onderzoek bleek beperkt.
- Voor zover bekend is er geen onderzoek gedaan naar het effect van meerdere aanbieders van woningen binnen één lokale woningmarkt, in vergelijking tot één aanbieder.

In Groot-Brittannië is er beperkt onderzoek naar de effecten van beperkte concurrentie op de prijs-kwaliteitverhouding van woningen in de vorm van het Barker Report (2006). Hierin wordt de relatie onderkent en gepleit voor het bevorderen van concurrentie tussen projectontwikkelaars.

Relevantie voor het onderzoek

Het creëren van een afzonderlijk goederenrechtelijk bouwrecht door de wetgever is een directe vorm van marktstructurering, omdat door dit nieuwe recht nieuwe deelmarkten in de projectontwikkelingsmarkt ontstaan. In dit opzicht is deze wijziging in het rechtsregime een duidelijk voorbeeld van een andere afbakening van rechten, om nieuwe markten in rechten te laten ontstaan. De doelstelling van het creëren van meer concurrentie tussen aanbieders in de markt is ook een belangrijk thema in de rechtseconomie en de NIE. Dit heeft twee aspecten. Bedrijven zullen in geval van hoge onzekerheid clusteren en vergroten, om risico's te internaliseren (Williamson, 1996). Deze clustering kan ertoe leiden dat monopolies of oligopolies ontstaan: binnen Nederland lijkt dit ook het geval. Circa 50 grote projectontwikkelaars zijn betrokken bij de bouw en ontwikkeling van circa 70% van alle woningen (Neprom, 2000, actuele cijfers ontbreken). Grondeigendom heeft in de Nederlandse context voor bouwer-ontwikkelaars belangrijke voordelen (zie paragraaf 4.3 en 4.4.). Volgens Williamson kan de monopoliepositie leiden tot gebrek aan concurrentie en vermindering van de relatieve prestatie van marktpartijen. In de locatieontwikkeling zou dit op het niveau van lokale woningmarkt het geval kunnen zijn. Er is geen zogenaamde '*thick market*' met veel aanbieders, veel kopers en veel aanbod van te verhandelen zaken (Williamson, 1996; Hogdson, 2002; Segeren e.a., 2007). In een op eigendom gebaseerde ontwikkelingsmarkt, ondersteund door zelfrealisatierecht, is concurrentiebeperking tussen aanbieders van woningen praktisch niet te voorkomen. Met wetgeving die meerdere aanbieders van woningen eist, zou dit wel mogelijk zijn. De vraag is echter of hiermee sprake wordt van daadwerkelijke concurrentie, zoals in een '*thick market*'. Gaan ontwikkelaars niet samenwerken en afspraken maken om te komen tot een bepaalde prijs-kwaliteitverhouding?

Ervaringen in andere landen met dit rechtsregime

Tussen 1947 en 1951 waren in Groot-Brittannië de ontwikkelingsrechten op grond genationaliseerd. Directe aanleiding was de crisis in de huizenmarkt en het streven de prijs van woningen omlaag te brengen na de Tweede Wereldoorlog (Renard, 2008). De gedachtevorming over het nationaliseren van ontwikkelingsrechten begon echter al veel eerder (Kruijt en Needham, 1980).

De rechten werden in 1947 op basis van de *'Town and Country Planning Act'* in één keer onteigend na compensatie van de waarde ervan. Doel van de nationalisatie was *'value capturing'*: het streven om winsten in de woningmarktontwikkeling ten goede te laten komen aan de samenleving als geheel. Gemeenten werden houders van deze ontwikkelingsrechten, terwijl de financiële middelen naar het Rijk zijn doorgezet (Kruijt en Needham, 1980). Zij zouden een dominante positie op de markt voor ontwikkelingslocaties moeten verwerven, zodat ze de waardeverhoging van de grond gedurende het ontwikkelingsproces konden afroemen. Achterliggende gedachte was dat ontwikkelaars in de toekomst geen grondeigendom meer zouden verwerven, omdat ze hier geen financieel belang meer bij zouden hebben (Booth, 1996). Tijdens die overgangperiode tot aan het moment dat de lokale overheden een monopoliepositie hebben, moesten ontwikkelaars voor het verkrijgen van een bouwvergunning een zogenaamde *'development charge'* betalen, ter waarde van het totale verschil in marktwaarde tussen ruwe bouwgrond en ruwe agrarische grond. Bestaande eigenaren van grond op toekomstige ontwikkelingslocaties ontvingen een vergoeding van de staat voor het waardeverlies van de grond (Renard, 2008). Het effect van de wijziging in het rechtsregime was dat vanaf dát moment de staat iedere keer expliciet moest instemmen met het realiseren van een bepaalde ontwikkeling op de eigendom in handen van marktpartijen (in aanvulling op publiekrechtelijke eisen die gesteld werden aan nieuwe ontwikkeling: de staat was immers houder van het ontwikkelingsrecht). Aan het grondeigendom zelf en aan het bestemmingsplan alléén kon men geen ontwikkelingsrechten onttelen.

De wetgeving leidde niet tot lagere woningprijzen en het (volledig) afroemen van ontwikkelingswinst. In de praktijk boden (agrarische) grondeigenaren hun grond niet langer aan. Voor hen was de *'waardedaling van agrarische grond'* (agrarische grond werd ontdaan van zijn verwachtingswaarde) niet acceptabel. Transacties kwamen praktisch tot stilstand, waardoor ook de productie van woningen opdroogde (Booth, 1996, Kruijt en Needham, 1980). Toen een deel van de agrarische grondeigenaren uiteindelijk grond verkocht, was dit tegen een hogere prijs dan de zuivere agrarische waarde. Dit maakte volgens Renard dat de prijzen van nieuwe woningen juist hoger werd (Renard, 2008). Het is de vraag wat de oorzaak van de hogere prijzen was: gezien de residuele waarde van grondprijzen mag verwacht worden dat de verkoopwaarde niet

zozeer werd beïnvloed door de aankoopwaarde, maar door de lagere bouwproductie. Met de eerstvolgende regeringswisseling is de wetgeving in 1951 afgeschaft.

Juridisch en wat betreft de doelstelling die in Nederland kan worden nagestreefd, is ontkoppeling van eigendomsrecht en ontwikkelingsrecht niet vergelijkbaar met nationalisering van ontwikkelingsrechten. Het juridische onderscheid zit vooral in de grondslag voor eigendomsrecht in Groot-Brittannië en Nederland. Eén van de redenen is dat het stelsel van eigendomsrecht in Groot-Brittannië gebaseerd is op het uitgangspunt dat alle grondeigendom van de Kroon is en dat eigenaren hierop rechten van beperkte of onbeperkte duur hebben. Eigendom is een '*bundle of rights*' en door de feodale herkomst van het common rights-stelsel in Groot-Brittannië heeft de Kroon een '*eminent domain*': ultieme beschikkingsmacht over grond. Dit biedt een stevige basis voor ontkoppeling van eigendom en ontwikkelingsrecht (zie bijlage A). Eigendom ('*freehold ownership*') is dus minder volledig en absoluut dan Nederlands eigendomsrecht. Dit fundamentele verschil maakt overigens ook dat het voor een overheid minder ingrijpend is een recht van het Britse eigendom af te halen, dan dat in de Nederlandse traditie zou zijn. Een vergelijkbare regimeswijziging is overigens in 1976 wéér in Groot-Brittannië geïntroduceerd met de zogenaamde '*Development land tax act*'. Wederom een maatregel om ontwikkelingswinst volledig af te romen, door ontwikkelingsrechten te ontkoppelen van eigendomsrechten. Maar ook deze wetgeving werd bij regeringswisseling afgeschaft (Renard, 2008).

In Italië, dat net als Nederland een Napoleontische herkomst van eigendomsrecht heeft, kwam tussen 1977 en 1980 ook een vorm van ontkoppeling tussen eigendomsrecht en ontwikkelingsrecht voor, onder de wet van de '*Concessione di Edificare*'. Met dit doel is in 1971 een statuut aangenomen dat aangeeft dat eigendom van grond niet meer inclusief het ontwikkelingsrecht op deze grond komt. Theoretisch gezien kwam het ontwikkelingsrecht daarmee in handen van de staat. Het statuut werd formeel ingevoerd in januari 1977, met wetgeving die benoemt dat alle ontwikkelingsrechten door de overheid verkocht kunnen worden in de vorm van '*Concessione di Edificare*': een heffing bij het aanvragen van een bouwvergunning. De juridische constructie zoals gebruikt is in het statuut en de wetgeving is in 1980 door de nationale rechtbank ongeldig verklaard, op de grond dat ontkoppeling van eigendom en ontwikkelingsrecht, niet past binnen de Italiaanse eigendomswetgeving en jurisprudentie. Consequentie van deze uitspraak was dat alle ontwikkelingsplannen tussen 1977 en 1980 die onder deze wet zijn gerealiseerd ongeldig werden. Dit heeft volgens Renard (2008) geleid tot verzwakking van de Italiaanse ruimtelijke ordening.

Voor het overige zijn er in het kader van dit onderzoek geen voorbeelden gevonden van ontkoppeling van eigendomsrecht en ontwikkelingsrecht. Ook is in geen van de

bestudeerde landen wetgeving geïntroduceerd om concurrentiebevordering tussen ontwikkelaars binnen één lokale woningmarkt te bevorderen. Daar staat tegenover dat de mate van grootschalige locatie-ontwikkeling in uitleggebieden in de vorm van Vinex-locaties buiten Nederland ook praktisch niet voorkomt.

Hoe ziet dit voorbeeld van marktstructurering er in het gedachte-experiment en de gamesimulatie uit?

Hieronder staan de ingrepen waar de hypothetische regimewijziging uit bestaat op hoofdlijn gespecificeerd. Deze ingrepen hebben slechts tot doel een planologische verkenning in de vorm van het gedachte-experiment en de gamesimulatie mogelijk te maken, ze zijn niet bedoeld voor een juridische verkenning.

Ingrep 1: het creëren van een bouwrecht

Definitie van het bouwrecht: het bouwrecht is een zakelijk recht om op de onroerende zaak van iemand anders het volledige genot van het bouwen en ontwikkelen van vastgoed te hebben en daarvan de vruchten te kunnen trekken.

Het bouwrecht is zoals dat in deze hypothetische verkenning is uitgewerkt op hoofdlijn vergelijkbaar met eeuwigdurend erfpachtrecht, maar verschilt op twee punten:

- Aan het bouwrecht is de *verplichting* verbonden dat het recht onder voorwaarden verplicht is af te scheiden van eigendomsrecht op de onroerende zaak en dat de houder van het eigendomsrecht op de grond, zowel in juridische als economische of enig andere zin niet dezelfde mag zijn als de houder van het bouwrecht. Bij erfpacht kan de verplichting niet worden opgelegd.
- De inhoud van het *bouwrecht* is beperkt tot het bouwen en ontwikkelen van de grond volgens bestemmingsplan. De precieze inhoud van het erfpachtrecht kan sterk uiteenlopen, afhankelijk van overeengekomen erfpachtvoorwaarden.

Daarnaast zijn er in de rechten en verplichtingen rond het bouwrecht beperkte verschillen, vooral in het verhuren of verpachten van het recht, om de verkenning van deze hypothetische regimewijziging niet nodeloos ingewikkeld te maken. Na het bouwen is het bouwrecht vergelijkbaar met eeuwigdurende erfpacht, waarbij de houder van dit recht de mogelijkheid heeft ook het blote eigendom te verwerven van de eigenaar.

In box 27 staan globaal de belangrijkste rechten en plichten van het bouwrecht. Deze voorwaarden zijn gebaseerd op de wettelijke rechten en plichten die horen bij het erfpachtrecht en zijn ten behoeve van deze verkenning aangepast aan het bouwrecht (zie Pitlo, 2006, p.457 tot 470).

Box 27: rechten en plichten van het bouwrecht

Het bouwrecht als af te zonderen zakelijk recht ontstaat door vestiging. Het is een zelfstandig recht.

- Het blote eigendom op de grond kan worden overgedragen onder voorbehoud van een bouwrecht.
- De rechten van de blote eigenaar op de grond zijn vergelijkbaar met de rechten van een blote eigenaar in geval van erfpacht: hij mag in de akte voorwaarden verbinden aan het gebruik van het bouwrecht, bijvoorbeeld door te eisen dat het bouwrecht binnen een bepaalde periode wordt gebruikt, of door eisen te stellen aan de wijze waarop het bouwrecht bebouwd gaat worden (bijvoorbeeld in de vorm van woningtypen, of prijssegmenten, aandeel sociale huur, et cetera), maar ook dat hij de persoon van wie het bouwrecht wordt vervreemd zelf mag aanwijzen, binnen redelijke marges en alleen op redelijke gronden.
- De blote eigenaar heeft het recht het zakenrechtelijke recht op te zeggen, wanneer de bouwrechthouder tekort schiet, bijvoorbeeld wanneer deze de bouwrechtcanon verzuimt te betalen, of wanneer niet voldaan wordt aan de bouwrechtvoorwaarden. Het opzeggen kan alleen wanneer de bouwrechthouder verzuimt en dit ook voortkomt uit zijn eigen tekortkomingen (dus wanneer het anders realiseren van de bouwopgave voortkomt uit eisen en randvoorwaarden die de gemeente stelt, kan de bouwrechthouder hier niet aansprakelijk voor worden gesteld).
- De duur van het recht kunnen betrokken partijen zelf bepalen.
- In aanvulling op door bouwrechthouder en blote eigenaar vrij in te vullen bepalingen, zijn er ook een aantal wettelijk bepaalde bouwrechtvoorwaarden. Om deel te kunnen uitmaken van het bouwrecht en ook tegen eventuele volgende verkrijgers te kunnen werken, moeten de bedingen in voldoende mate in verband zijn met de wettelijke omschrijving van bouwrecht.
- Handelt de bouwrechthouder in strijd met het bestemmingsplan, dan is hij verplicht de blote eigenaar een schadevergoeding te betalen.
- De blote eigenaar kan de bouwrechthouder verplichten binnen een bepaalde termijn te starten met realisatie van de bouwwerken.
- Bouwrechthouder en blote eigenaar hebben over en weer een retentierecht ten aanzien van wat zij van elkaar te vorderen hebben.
- Het recht drukt op alleen dat deel van het gehele zakelijke recht, waarvan het is afgeleid, dat van doen heeft met het bouwen, ontwikkelen en exploiteren van grond en vastgoed.
- De bouwrechthouder kan het recht om niet of voor een geldsom (ineens of periodiek) krijgen. Deze tegenprestatie is de bouwcanon.
- In de bijzondere bepalingen van het bouwrecht is opgenomen dat er geen sprake is van een aanpassing van de bouwcanon, wanneer sprake is van een

bestemmingswijziging op de grond (hierin verschilt het bouwrecht van de bepalingen die in sommige erfpachtcontracten zijn opgenomen).

- De bouwrechthouder mag geen handelingen verrichten in strijd met de bestemming van de in bouwrecht gegeven zaak. Zo mag het bouwrecht alleen gebruikt worden wanneer sprake is van gebouwde bestemming.
- Het staat de bouwrechthouder vrij over zijn recht te beschikken. Hij kan het geheel of ten dele vervreemden en het bezwaren met een hypotheek. Wel zijn er beperkingen aan de beschikkingsmacht: overdracht van het bouwrecht is alleen toegestaan, wanneer de overdracht niet plaatsvindt aan de (economische of juridische) eigenaar van het onroerende goed waar het bouwrecht betrekking op heeft.
- De bouwrechthouder heeft het recht zijn bouwrecht in appartementsrechten te splitsen.
- De bouwrechthouder kan het recht van onderbouwrecht hebben en verstrekken, tenzij dat anders in de voorwaarden bij het recht staat opgenomen (het einde van het bouwrecht, brengt ook het einde van het onderbouwrecht met zich mee).
- De bouwrechthouder heeft geen recht het bouwrecht te verhuren of te verpachten.
- De blote eigenaar van de grond mag voorwaarden verbinden aan het recht van overdracht van de bouwrechthouder, bijvoorbeeld voor de duur van het bouwrecht en door een bepaald gebruik van het bouwrecht te bepalen.

Ingrep 2: nieuwe competitieregelgeving in het publiekrecht

De eigenaar van de onroerende zaak (grond of vastgoed) is onder voorwaarden verplicht het bouwrecht aan te bieden aan derden met wie de eigenaar geen juridische of economische banden heeft (in de vorm van een bv, nv, holding, vof, of cv/bv, consortium, et cetera). De voorwaarden waaronder de eigenaar verplicht is zijn bouwrecht aan derden aan te bieden zijn als volgt:

- Binnen één lokale woningmarkt op de locatie van de eigenaar wordt meer dan een vijfde deel van alle woningen in hetzelfde prijssegment en woningtype aangeboden.
- De eigenaar kan ook alleen een deel van de bouwrechten op zijn grondeigendom aanbieden.
- Een lokale woningmarkt is afgebakend als een gebied met een straal van vijf kilometer rondom de potentiële woninglocatie.
- Prijssegmenten wordt gezien als hetzelfde prijssegment, wanneer de woningen in hetzelfde prijspeiljaar worden aangeboden binnen een bandbreedte van +/- 10% van de prijs per m² gbo of een bandbreedte in prijs, in geval van een standaardwoning van circa 100 meter gbo.
- Woningtype: onderscheiden worden geschakelde, vrijstaande, eengezinswoningen en meergezinswoningen.
- Het bouwrecht kan worden verworven door diegene die niet in economische,

juridische of andere zin eigenaar is van de grond. De beoordeling of een potentiële koper het bouwrecht mag verwerven gebeurt door de gemeente. De gemeente oordeelt alleen over het uitgangspunt of de potentiële koper geen juridische en/of economische banden heeft met de eigenaar van de grond. Daarnaast eist de gemeente van een koper dat deze tegemoet komt aan de gemeentelijke eisen ten aanzien van de nieuwbouwontwikkeling. Dit sluit aan bij de randvoorwaarden waaronder het zelfrealisatierecht van toepassing is. Wanneer niet aan één van deze twee voorwaarden wordt voldaan, heeft de gemeente het recht het bouwrecht te onteigenen en in concurrentie aan te bieden aan ontwikkelaars/bouwers.

- De eigenaar van de grond kan zijn bouwrecht aanbieden aan een bemiddelaar (bijvoorbeeld een bank in bouwrechten) die de rechten verzamelt en aanbiedt aan ontwikkelaars en andere geïnteresseerden die een bouwopgave volgens bestemmingsplan kunnen realiseren. De gegadigden moeten voldoen aan alle voorwaarden die het publiekrecht stelt.

Deze voorwaarden zijn niet in de Bouwrechtwet opgenomen, maar in het publiekrecht, waarin voldoende concurrentie op de ontwikkelingsmarkt voor nieuwbouwwoningen als eis wordt gesteld. Zo biedt het bouwrecht een nieuw instrument om beleidsdoelstellingen in het publiekrecht te realiseren ¹⁰. De juridische vormgeving van dat publiekrecht geschiedt in het bestemmingsplan. Daarnaast kunnen gemeenten eigenaren van grond een bouwvergunning weigeren, wanneer deze niet voldoen aan de eisen van de competitiewetgeving, bijvoorbeeld door een aanvulling te plegen op de weigeringsgronden zoals opgenomen in de Woningwet artikel 44 e.

Ingreep 3: vrijstelling van overdrachtsbelasting in het fiscaal recht

Iemand die een recht op een onroerende zaak koopt, zoals een erfpachtrecht op een perceel grond, moet normaal gesproken overdrachtsbelasting betalen, volgens de Wet op Belastingen van Rechtsverkeer (WBR). De belasting bedraagt 6% van de koopsom. In het geval van het nieuwe bouwrecht is een vrijstelling van toepassing op de overdracht. De vrijstelling kent de volgende voorwaarden:

- De bepalingen bij het bouwrecht moeten voldoen aan de eisen die aan het bouwrecht gesteld kunnen worden.
- De vrijstelling is alleen van toepassing als de verkrijger binnen een maand aangifte doet en daarbij een beroep doet op de vrijstelling. Het beroep op de vrijstelling

¹⁰ De werking kan dus sterk zijn als flankerend instrument om publiekrechtelijke doelstellingen te realiseren, zonder al te veel in te grijpen op bestaande eigendomsverhoudingen. Het geeft in die zin vooral een goed alternatief voor onteigening. In dit voorbeeld dus niet zozeer dat men er andere doelstellingen mee kunt bereiken dan met publiekrecht. Dit nuanceert meningen van Pennington (2002) en Bromley (1991), die aangeven dat alleen de inhoud van het recht veranderen al voldoende is om beleidsdoelstellingen te realiseren.

kan worden gedaan met behulp van de akte ter registratie. De aangifte van overdrachtsbelasting verloopt via de notaris waar de akte van levering wordt getekend. Op de notariële akte van levering verklaart de notaris of voldaan wordt aan de voorwaarden om vrijstelling op de overdrachtbelasting te verlenen.

Overige randvoorwaarden voor de introductie van het bouwrecht

- Het bouwrecht wordt in één keer landelijk ingevoerd.
- Belangrijk aandachtspunt is dat het bouwrecht omkleed moet zijn met zekerheden voor de houders van deze rechten, op zo'n manier dat het bouwrecht voor verstrekkers van financieringen gelijk geschakeld wordt met grondeigendom en erfpacht.
- Vooraf zijn aankondigingen gedaan met duidelijkheid over randvoorwaarden en criteria waaronder bouwrecht afscheiding verplicht is, zodat grondeigenaren kunnen wennen aan en anticiperen op de wijzigingen. Met andere woorden: de regeling en de wetgeving moet klip en klaar zijn en alle relevante informatie is ruim voor het invoeren van de regeling voorhanden.
- Belangrijk is dat de overdracht van het bouwrecht zo min mogelijk transactiekosten met zich meebrengt. Dit kan door goede informatieverstrekking, maar ook door standaardcontracten aan te bieden en grondeigenaren tijdig te informeren of men voldoet aan de publiekrechtelijke randvoorwaarden voor de competitiewetgeving.
- Er is in het gedachte-experiment en de gamesimulatie geen sprake van aparte vergoedingen door de overheid voor de waarde van rechten: de vergoeding aan de (blote) eigenaar is alleen de opbrengst van het bouwrecht. Wel is het zo dat gedurende de eerste twee jaar na invoering van het recht sprake is van vergoeding van notariskosten: het eerste jaar met 100%, het tweede jaar met 50% en het derde jaar nog met 25%. Daarna vervalt de vergoedingsregeling.

3. Resultaten gedachte-experiment

Box 28: gedachte-experimenten als onderzoeksmethode

In dit onderzoek wordt gewerkt met veronderstellingen, in de vorm van gedachte-experimenten. De methode is gebaseerd op de rechtseconomische benadering.

De aanpak die bij het uitvoeren van de gedachte-experimenten is gevolgd, is dat telkens een nauwkeurig afgebakende situatie waarin sprake is van een specifieke wijziging van het rechtsregime is genomen. Deze situatie is op basis van 'what if'-scenario's doorgeredeneerd. Deze indicatieve voorspellingen geven de basis voor de gamesimulaties.

De experimenten vormen geen fotografische reproductie van de

projectontwikkelingrealiteit. De experimenten zijn gebaseerd op het idee systematische variabelen te isoleren die doorslaggevend zijn voor de keuzes die betrokken marktpartijen maken in het ontwikkelingsproces. Hierdoor kun je bijvoorbeeld de werking van een bepaalde rechtsregel verklaren, maar ook indicatieve voorspellingen doen over de werking van nog niet bestaande rechtsregels, of aanpassingen van rechtsregels. Het maken van veronderstellingen is nodig, omdat de werkelijkheid zonder vereenvoudiging te complex is om te analyseren (Van den Bergh, 1991, p. 14; in: Hondius, Schippers en Siegers, 1991). Consequentie van deze werkwijze is dat je te maken hebt met onzekerheden en dat er soms knopen doorgemaakt moeten worden op basis van onvolledige informatie. Dit is lastig. Daar staat tegenover dat problemen in de projectontwikkeling niet verdwijnen, omdat de antwoorden niet exact te formuleren zijn. Het is daarom belangrijk duidelijk aan te geven op welke veronderstellingen antwoorden gebaseerd zijn, zodat het risico op eenzijdige beeldvorming afneemt. Zo kunnen nieuwe inzichten ontstaan die bij de ontwikkeling of de evaluatie van rechtsregels in de projectontwikkeling kunnen helpen (zie ook: Teijl en Holzhauer, 1997, p. 312). Dit is tegelijkertijd een beperking aan de gedachte-experimenten, maar ook de kracht van deze experimenten. Zie ook bijlage B.

De effecten van de ontkoppeling van eigendomsrechten en bouwrechten hangen af van de precieze invulling van de wetgeving en de manier waarop de wijziging in het privaatrecht en in de vorm van competitiewetgeving is verankerd. In deze paragraaf staat het gedachte-experiment uitgewerkt dat is gedaan als voorbereiding op de gamesimulatie. Deze uitwerking is voorgelegd aan een aantal deskundigen¹¹.

Wat gebeurt er vóór de officiële ingang van de wet?

Wanneer ontwikkelende grondeigenaren op uitleglocaties weten dat hun grondposities strijdig zijn met de publiekrechtelijke competitiewetgeving, zijn er drie reacties mogelijk, afhankelijk van de prijs van het bouwrecht in relatie tot de waarde van het bouwrecht.

- Wanneer de waarde van het bouwrecht hoger is dan de verwachte marktprijs van het bouwrecht na ingang van de wetgeving, zullen zij hun eigendomsposities verhandelen en het grondeigendom verkopen. Feitelijk is dit een situatie van eieren voor je geld kiezen. Grondeigenaren zullen waarschijnlijk niet direct een belang of voordeel zien van het behoud van het blote grondeigendom bij verlies van het bouwrecht (vergelijkbaar met de situatie van erfpacht door particulieren: men ziet niet altijd de voordelen van erfpacht boven de voordelen van verkoop van het gehele eigendom). Van de introductie van de Bouwrechtwet gaat in die situatie vooral een concurrentiebevorderende werking uit, zonder dat het bouwrecht daadwerkelijk

wordt gebruikt. Dit effect zou ook kunnen optreden, wanneer de Bouwrechtwet er niet is en alleen de competitiewetgeving op ontwikkelingslocaties in publiekrecht wordt vastgelegd.

- Wanneer de waarde van het bouwrecht vergelijkbaar is met de verwachte marktprijs na ingang van de wetgeving, zullen eigenaren eigendom behouden en bouwrecht verhandelen. Op deze manier ontstaat een grotere diversiteit van het aantal aanbieders van woningen in één segment binnen één lokale woningmarkt.
- Eigenaren zullen de beoogde samenstelling van het woningprogramma proberen te wijzigen om het beoogde aantal ontwikkelaars dat actief moet zijn binnen één marktsegment te beïnvloeden.

Introductie van de Bouwrechtwet tezamen met de competitiewetgeving heeft een sterke werking als stok achter de deur. Om onteigening te voorkomen, of om het bouwrecht niet kwijt te raken, verkopen eigenaren dat deel van de grond dat volgens de competitiewetgeving niet aan de eisen voldoet. Dit maakt dat de doelstelling van meer aanbieders in een lokale woningmarkt zou kunnen worden bereikt.

Wat gebeurt er na ingang van de wet?

Reacties van grondeigenaren die geen beroep op zelfrealisatie kunnen doen

Verwacht wordt dat grondeigenaren hun eigendomsrecht niet langer om speculatieve redenen verkopen, alleen wanneer men de grond sowieso zou willen verkopen.

Reacties van projectontwikkelaars die geen eigenaar zijn

Projectontwikkelaars zullen beperkt eigendom van grond aankopen binnen één lokale woningmarkt, om te voorkomen dat men in de situatie komt dat men het bouwrecht verliest. Projectontwikkelaars zullen binnen de marge die het publiekrecht stelt bouwrechten aankopen van grondeigenaren. Het voordeel van bouwrecht boven volledig eigendom is dat geen risicovolle investeringen gedaan hoeven worden in het verwerven van een grondportefeuille, waarvan onzeker is dat de grond ooit een bestemmingswijziging naar woningbouw zal ondergaan. Hierdoor kan een nieuwe submarkt in rechten verbonden met grond ontstaan.

In gebieden waar er voldoende competitie is tussen grondeigenaren, zullen projectontwikkelaars ook volledig eigendom blijven kopen. Er verandert op deze locaties niets aan de bestaande werking van de markt. Dit is ook niet nodig, omdat al voldaan wordt aan overheidsbeleid voor competitie.

De reactie van de projectontwikkelaars op de Bouwrechtwet en de competitieregelgeving hangt af van de prijs (zie volgende subparagraaf) van het nieuwe recht. Als de prijs

vergelijkbaar is met de waarde van het recht, dan zullen vooral ontwikkelaarbeleggers het eigendomsrecht als investeringsgoed beschouwen, om hiermee rendement te behalen. Als de waarde lager is dan de prijs zullen projectontwikkelaars niet langer investeren in grond, omdat men met de eigendom van de grond alléén geen bouwrecht kan afdwingen. De bestaande nadelen van een beperkte concurrentie tussen projectontwikkelaars op één locatie kunnen hiermee verholpen zijn (kunnen, dat hoeft niet: immers ook wanneer er meerdere aanbieders van woningen binnen één lokale woningmarkt zijn, is het betrekkelijk eenvoudig afspraken te maken over bijvoorbeeld prijzen van woningen, waardoor de concurrentie tussen projectontwikkelaars kan worden voorkomen). Als de waarde hoger dan of gelijk is aan de prijs van het bouwrecht, zullen ontwikkelaars gewoon grond blijven aankopen en binnen de marge die de competitie-regelgeving toestaat deze grond blijven ontwikkelen.

Voor dat deel van de grond waarvoor een bouwrecht moet worden verleend aan een derde partij, is het niet onwaarschijnlijk dat er in aanvulling op de verkoop van het bouwrecht privaatrechtelijke contracten komen waarbij de projectontwikkelaar het bouwrecht aan een bouwer verkoopt en de bouwer met de verkoop privaatrechtelijk verplicht de woningen, wanneer deze gebouwd zijn, weer aan de grondeigenaar/ontwikkelaar te verkopen. Zo ontstaat feitelijk een vergelijkbare werkwijze als op dit moment in Nederland gebruikelijk is, met dit verschil dat de rol van bouwers wat groter is: deze moet voor de aankoop van het bouwrecht meer investeren dan in de huidige situatie. Of dit een waarschijnlijk scenario is, hangt sterk af van het verschil tussen de waarde van het bouwrecht en de waarde van volledig eigendom, wanneer ook de tijdsfactor (*'time value of money'*) wordt meegenomen. Immers als de waarde van het eigendomsrecht voor het overgrote deel uit de waarde van het bouwrecht bestaat, dan verkleint het verhandelbaar maken van het bouwrecht het instaprisico voor bouwers in de projectontwikkelingsmarkt maar nauwelijks. Dit geldt vooral in die situatie waarin er weinig tijd zit tussen de aankoop van het (eigendoms- of bouw)recht en de daadwerkelijke realisatie van het vastgoed. Als er veel tijd zit tussen aankoop van het eigendomsrecht en het realiseren van het vastgoed, spelen de rentelasten een bepalende rol.

Bouwers en ontwikkelende partijen hoeven geen grondeigendom te verwerven. Immers, men kan het bouwrecht kopen zonder te investeren in grond. Hierdoor hoeft men minder te doen aan risicovolle voorinvesteringen om deel te nemen aan de projectontwikkelingsmarkt. Dit betekent dat de projectontwikkelingsmarkt minder hoogdrempelig is om in te stappen. Hierdoor kunnen bouwers makkelijker aan projectontwikkelingsactiviteiten doen en omdat het een lucratieve sector kan zijn, zal de toetreding van nieuwe projectontwikkelaars vergroten. Dit bevordert het

aantal bouwers/ontwikkelaars op de projectontwikkelingsmarkt en kan op termijn de sectorstructuur veranderen.

Reacties van grondeigenaren met te veel bouwrechten

Grondeigenaren kunnen drie strategieën volgen:

- grondeigendom verkopen;
- bouwrechten verkopen;
- minder differentiëren in het woningbouwprogramma van één locatie.

Grondeigenaren kunnen grondeigendom ook gewoon houden en niet verkopen, om hiermee mee te delen in de waardeestijging van de grond.

Er ontstaan mogelijk ook nieuwe categorieën grondeigenaren anders dan agrariërs en projectontwikkelaars. Grond met een bouwrecht kan immers een aantrekkelijke investeringscategorie zijn, zeker nu de kans vermindert dat grond onteigend wordt. Daarnaast is het mogelijk dat er meerdere categorieën projectontwikkelaars ontstaan, om daarmee te voldoen aan de gemeentelijke randvoorwaarden van meerdere aanbieders in het plangebied. Het wordt daarmee interessant om als grondeigenaar een (kleine) ontwikkelingspoot te hebben. Het agrarische grondeigendom is vooral interessant op locaties rondom bestaande kernen. Mogelijk ontstaat hier bouwrecht en waar het bouwrecht ontstaat, kan dit worden verkocht aan ontwikkelaarbouwers.

Reacties van gemeenten

Gemeenten kunnen burgers garanderen dat er binnen één lokale woningmarkt voldoende verschillende aanbieders zijn van woningen. Wanneer binnen een woningmarktregio niet aan de competitiecriteria wordt voldaan, wordt het bouwrecht een separaat recht en de eigenaar van de grond is verplicht het recht te verkopen. Belangrijker nog is dat gemeenten minder vaak in staat zullen zijn actief grondbeleid te voeren. Het is voor de eigenaar van de grond niet nodig grond minnelijk te verkopen aan de gemeente, om een waardeestijging op de grond te realiseren die het gevolg is van de bestemmingswijziging. Daarnaast is te verwachten dat de huidige praktijk van het bouwclaimmodel afneemt of verdwijnt. Projectontwikkelaars hebben immers de medewerking van de gemeente niet nodig om het project te kunnen ontwikkelen. Gemeenten kunnen ruwe bouwgrond alleen kopen tegen de residuele waarde in geval van bestemmingswijziging (de prijs voor ruwe bouwgrond met het bouwrecht is dus hoger dan in de huidige situatie). Voor gemeenten blijft een bouwclaimmodel aantrekkelijk. Ze kan zo meer invloed hebben op de uiteindelijke programmasamenstelling en inkomsten genereren uit het bouwrijp maken van de grond.

Een belangrijk effect dat kan optreden is dat een gemeente het bouwrecht van een projectontwikkelaar verwerft om dit vervolgens door te verkopen aan een andere projectontwikkelaar. Tijdens de doorverkoop wordt het voor haar tevens mogelijk aanvullende eisen te stellen die overeenkomen met de eisen die gemeenten stellen in geval van actief grondbeleid. De beleidsmatige voordelen die actief grondbeleid aan gemeenten biedt, zijn hiermee gerealiseerd. Een belangrijk verschil met de huidige situatie is echter dat gemeenten dan minder winsten maken op de grondexploitatie, omdat de aankoopwaarde van het bouwrecht dichtbij de residuele waarde van de grond zal liggen.

De positie van de gemeente op het realiseren van publieke voorzieningen in het plangebied verandert wanneer het bouwclaimmodel niet gevoerd wordt. Met de Grondexploitatiewet (2008) lijken de problemen met kostenverhaal deels te verminderen.

Overige relevante mogelijke reacties op basis van het gedachte-experiment:

Er is minder noodzaak tot onteigening: de Bouwrechtwet biedt immers een goed alternatief voor het verlies van eigendom. Het is minder ingrijpend en biedt de eigenaar de kans mee te delen in de waarde stijging van de grond gedurende het ontwikkelingsproces. Dit vermindert ook de huidige kritiek op de hoogte van de schadevergoeding in geval van onteigening. Op dit moment ontvangen eigenaren van de grond complexwaarde¹², maar omdat er onduidelijkheid bestaat of de grond daadwerkelijk een bouwrecht bevat, is de complexwaarde vaak lager dan de residuele waarde van de grond.

Voor een projectontwikkelaar is de waarde van grond meestal hoger dan de vergoeding die hij bij onteigening krijgt (was dat niet zo, dan zou hij geen bezwaar tegen onteigening hebben). Er zijn twee redenen voor deze hogere waarde. De eerste reden is dat er wordt vergoed op basis van de waarde van het te ontwikkelen complex. Deze complexwaarde is een gemiddelde waarde. Als een perceel grond binnen een complex mag worden ontwikkeld voor *hoogwaardige* functies, krijgt die grond een hogere residuele waarde – maar bij onteigening ontvangt het perceel geen hogere schadeloosstelling dan de gemiddelde complexwaarde. Er is in navolging van Needham en Geuting (2006) uitgegaan van de situatie dat ontwikkelaars in principe slechts bij vergissing grond kopen die voor *laagwaardige* functies zal worden ontwikkeld. De tweede reden is dat grondeigendom toegang geeft tot het ontwikkelen van gebouwen en dat kan winst opleveren die niet altijd in de residuele waarde van de grond wordt verdisconteerd.

12 Complexwaarde hangt af van de verwachtingswaarde van de grond, na bestemmingswijziging. De waarde hangt af van het type bestemmingsplan: bij een gedetailleerd plan is de complexwaarde relatief secuur te bepalen en daarom vaak hoger.

Het recht om te mogen ontwikkelen heeft voor projectontwikkelaars een waarde die hoger is dan de prijs van de grond (bepaald door de residuele waarde) en hoger dan de schadevergoeding. Omdat de waarde van grond voor een ontwikkelaar meestal hoger is dan de onteigeningsvergoeding, kan de potentiële aanbieder van grond een hogere prijs van de ontwikkelaar eisen wanneer de ontwikkelaar onteigening niet verwacht dan wanneer hij het wel verwacht.

Bij het vergoeden tegen complex- en verwachtingswaarde speelt naast het programma uit het bestemmingsplan ook de omvang van het gebied, waarvan de complexwaarde bepaald wordt, een rol. In geval van een globaal bestemmingsplan kan dit betekenen dat het plangebied waarover dezelfde complexwaarde wordt betaald, veel groter is dan in geval van een gedetailleerd (of uitgewerkt) bestemmingsplan. Wanneer sprake is van een gedetailleerd bestemmingsplan zullen er delen van het plangebied zijn met een hoge complexwaarde (delen met als bestemming woningbouw, winkelvoorzieningen of kantoorruimte) en delen met een complexwaarde die laag is (gebieden met als bestemming park, openbare ruimte of infrastructuur). Omdat uitgegaan is van vergoeding tegen complexwaarde, is het type bestemmingsplan, waaronder een te onteigenen gebied valt, van invloed op de hoogte van de vergoeding van individuele kavels en daarmee op de reactie van marktpartijen.

Relatie met beroep op zelfrealisatierecht

Introductie van het onder voorwaarden verplicht afscheiden van een bouwrecht, heeft invloed op de mate waarin projectontwikkelaars beroep op zelfrealisatie kunnen doen, omdat er aanvullende voorwaarden zijn waaronder zelfrealisatie aan de orde is. Met het ontstaan van een nieuw bouwrecht, speelt onteigening minder vaak, omdat er privaatrechtelijk een alternatief is om te voldoen aan de randvoorwaarden die de overheid stelt, zonder te onteigenen.

Effecten op de prijzen van rechten in het gedachte-experiment

Het is niet waarschijnlijk dat er als gevolg van de nieuwe Bouwrechtwet een wijziging optreedt in de prijs en de waarde van woningen. Dit komt doordat de prijsvorming in de woningmarkt van nieuwbouwwoningen is afgeleid van de prijs van bestaande woningen (de bestaande voorraad). Wanneer deze prijzen gelijk blijven, verandert er dus weinig aan de prijs en de waarde van nieuwbouwwoningen.

Ik onderscheid grond met een agrarische bestemming zonder verwachtingswaarde, grond met een agrarische bestemming met verwachtingswaarde en ruwe bouwgrond met een woningbestemming. De waarde van *eigendom van grond met verwachtingswaarde* (met een impliciet) bouwrecht verandert naar verwachting niet

ten opzichte van de huidige situatie. Hooguit is het zo dat er bij eigenaren minder onzekerheid is over de toekomstige waarde van grond: ook wanneer de oorspronkelijke eigenaar zijn grondeigendom behoudt, stijgt de waarde van de grond immers fors wanneer de bestemming wijzigt. Minder onzekerheid maakt het grondeigendom over het geheel genomen waardevoller. De waarde van *eigendom van grond zonder verwachtingswaarde* blijft gelijk aan de huidige situatie. De waarde van agrarische grond met verwachtingswaarde, waar volgens het bestemmingsplan (nog) niet gebouwd mag worden is vergelijkbaar met de huidige situatie.

De *waarde van het bouwrecht* komt naar verwachting overeen met de residuele waarde van de grond in geval van bebouwing volgens het maximale aantal meters dat het bestemmingsplan op een bepaalde locatie toestaat, minus de waarde van het blote eigendom en minus transactiekosten. In de praktijk is de waarde van het blote eigendom moeilijk te bepalen. Aandachtspunt is daarnaast dat in werkelijkheid grond niet altijd bebouwd wordt met het maximale aantal meters vloer dat het bestemmingsplan toestaat. Dit is echter wel de potentiële waarde van het bouwrecht. Wanneer bouwrechten worden verhandeld kunnen eigenaar en toekomstige koper onderhandelen over de hoeveelheid rechten die grond geeft (maximaal het toegestane aantal meters volgens het bestemmingsplan). Wanneer verkoper en koper afspreken uit te gaan van een lagere bebouwingsdichtheid dan het bestemmingsplan toestaat, dan wordt de waarde van het bouwrecht lager, dan wanneer sprake is van het verhandelen van bouwrechten met betrekking tot de maximale residuele waarde van de te bebouwen grond. Naar verwachting heeft het nieuwe zakenrechtelijke recht een prijs gelijk aan de waarde van het impliciete bouwrecht, zoals dat in het eigendomsrecht is opgenomen (minus alle transactiekosten die het verhandelen van het recht met zich mee brengen, minus de waarde van afspraken over vermindering van de bouwopgave ten opzichte van het bestemmingsplan). De waarde van het bouwrecht is naar verwachting vergelijkbaar met de waarde van erfpacht dat dezelfde bouwopgave toestaat. Er ontstaat mogelijk een nieuwe submarkt in de projectontwikkeling, waarbij de waarde van het bouwrecht hoger is dan de waarde in geval van onteigening, gebaseerd op complexwaarde.

De *prijs van agrarische grond* is op dit moment hoger dan de *waarde van grond in agrarisch gebruik*. Dit hangt ermee samen dat de waarde wordt beïnvloed door de verwachtingswaarde van agrarische grond met een bestemmingswijziging. Hoe groter de kans dat de grond op korte of langere termijn van bestemming verandert, hoe hoger de verwachtingswaarde. Dit maakt dat op dit moment de grondmarkt voor agrarische grond op slot zit: agrariërs verkopen niet tegen de zuivere agrarische waarde, maar wachten liever af en hopen op deze manier een hogere opbrengst te genereren. Het is met andere woorden onaantrekkelijk om transacties tegen agrarische waarde te doen,

tenzij de eigenaar om wat voor reden dan ook graag zelf van de grond af wil en deze niet alleen om economische redenen verkoopt. Wanneer het bouwrecht afgescheiden kan worden van het eigendomsrecht van de grond, kan dit op het eerste gezicht een dalende werking hebben op de prijs van grond met een lagere waarde, zoals agrarische grond of grond met een natuur- of recreatieve bestemming. Dit effect is ook voorspeld in andere verkenningen van het creëren van bouwrecht (De Jong, 2005). Verwacht wordt echter niet dat dit effect zal optreden, omdat verwachtingswaarde onder invloed van toekomstige bestemmingswijzigingen op grond blijft. Alleen op locaties waar de grond met 100% zekerheid wordt bestemd voor recreatieve doeleinden of natuur komt de grondprijs van deze bestemmingen weer overeen met de grondwaarde van deze bestemmingen.

Effecten op de snelheid waarmee rechten worden verkocht op basis van het gedachte-experiment

De mate waarin er meer transacties in de grondmarkt zijn, anticiperend op de inwerkingtreding van de Bouwrechtwet, hangt af van de zekerheid die eigenaren hebben over de waarde en verhandelbaarheid van hun rechten wanneer de wet er eenmaal is. Wanneer de zekerheid groot is en de prijs naar verwachting marktconform, zullen er weinig extra transacties plaatsvinden. Wanneer niet aan deze voorwaarden wordt voldaan, zullen er meer transacties in eigendomsrechten op locaties met verwachtingswaarde plaatsvinden. Vooral projectontwikkellende partijen zullen actief zijn.

Na introductie van de Bouwrechtwet, zullen mogelijk minder transacties in eigendomsrechten plaatsvinden en deels vervangen worden door transacties in bouwrechten. De kans dat boeren hun eigendomsrechten op grond verkopen, wanneer bestemmingswijziging in de lijn der verwachting ligt, is beperkt. Meer dan nu kunnen zij als eigenaren profiteren van de waardestijging op hun land. Om deze waardestijging te realiseren is het niet langer nodig de grond te verkopen aan een gemeente of een zelfrealisator. De kans dat andere eigenaren (ontwikkelaars, vastgoedbeleggers, andere investeerders, gemeenten, corporaties) eigendomsrechten op grond tijdens het ontwikkelingsproces verkopen, neemt af, omdat de noodzaak vervalt.

Belangrijk aandachtspunt is dat het bouwrecht omkleed moet zijn met voldoende zekerheden voor de houders van deze rechten, op zo'n manier dat het bouwrecht voor verstrekkers van financieringen gelijkgeschakeld wordt met grondeigendom en erfpacht. Wanneer dit niet honderd procent gelijk is, kan introductie van het bouwrecht leiden tot financieringsproblemen bij potentiële kopers van het recht, waardoor de rechten niet verhandeld zullen worden. Dit kan een remmend effect hebben op de bouwproductie in regio's die niet aan de competitiebeginselen voldoen.

Effecten op de ontwikkelingssnelheid van vastgoed op basis van het gedachte-experiment

Vóór inwerkingtreding van de Bouwrechtwet is hooguit een licht tempobevorderend effect op de ontwikkelingssnelheid van het vastgoed verwacht. Partijen zullen mogelijk een voorkeur hebben voor de zekerheid die het bekende stelsel van zakelijke rechten biedt. Wanneer de Bouwrechtwet in werking is getreden, zal men op korte termijn moeten wennen aan het bestaan van een nieuw zakelijk recht. Dit brengt mogelijk onzekerheid mee over de waarde van het recht. Daarnaast zullen bij start de transactiekosten om bouwrecht te verwerven relatief hoog zijn. Alle betrokken marktpartijen moeten immers kennis verwerven over een nieuwe werkwijze, gemeenten moeten bepalen wáár het bouwrecht verplicht van het eigendomsrecht moet worden gescheiden, alle betrokken actoren moeten hun strategie ten aanzien van woningbouwontwikkeling aanpassen en het verloop van onderhandelingen van marktpartijen moet nog uitkristalliseren. Ook wanneer publieke en private marktpartijen gewend zijn aan de nieuwe regels, mag verwacht worden dat het ontwikkelingstempo op woningbouwlocaties enigszins vertraagt. Er moeten meer formele procedures gevolgd worden, wanneer het bouwrecht verplicht moet worden verkocht aan een andere partij.

Effecten op de prijs-kwaliteitverhouding op basis van het gedachte-experiment

De effecten op de prijs-kwaliteitverhouding hangen af van de mate van concurrentie tussen de ontwikkelende partijen (bouwers, ontwikkelaars). Wanneer de regimewijziging slaagt in het vergroten van concurrentie tussen aanbieders van woningen binnen een relevante woningmarkt, dan zal de prijs-kwaliteitverhouding van woningen vermoedelijk omhoog gaan. Het is echter de vraag of meer aanbieders in de woningmarkt ook daadwerkelijk meer concurrentie tussen ontwikkelende partijen brengt en verbetering van de prijs-kwaliteitverhouding optreedt. Dit hangt samen met de effectiviteit van de concurrentie op woningmarkten. Als er een beperkt aantal concurrenten is binnen een lokale woningmarkt, is het waarschijnlijk dat ontwikkelaars onderling afspraken maken over de woningkwaliteit die wordt geleverd voor een bepaalde prijs. Dit is een handelingspraktijk die mogelijk niet is toegestaan en overeenkomsten kan hebben met kartelvorming, maar die in de praktijk in meer of mindere mate kan voorkomen. Dit is een cruciaal aandachtspunt bij het introduceren van concurrentiebevorderende maatregelen in de markt voor nieuwbouwwoningen. Wanneer de concurrentie effectief is, kan dit leiden tot verandering in de diversiteit in woningtypen en mogelijk een hogere kwaliteit van de woningen. Een nadeel van meer aanbieders is dat door de grotere fragmentatie van ontwikkelingsposities, bouwplannen kleinschaliger zijn en dat hierdoor de ontwikkelingskosten per woning toenemen.

Een ongewenst neveneffect kan zijn dat de differentiatie in woningtypen en prijssegmenten afneemt (om hiermee te voldoen aan de eisen die de competitie-regelgeving stelt en een verplichte afscheiding van het bouwrecht te voorkomen). Dit hangt ermee samen dat ontwikkelaars vanuit het oogpunt van efficiëntie en duidelijke branding van locaties het aantal woningtypen beperkt zal proberen te houden en over dit thema druk zal uitoefenen op de gemeente. De segmentatie gaat dan afwijken van de huisvestingswensen en -eisen van bewoners. Dit hangt samen met de wijze waarop de competitiewetgeving wordt vormgegeven door de gemeente. Als er per type segment veel aanbieders moeten komen, zullen belanghebbende partijen lobbyen voor minder differentiatie in prijssegmentatie van woningtypen. Het is niet onwaarschijnlijk dat dit verschijnsel op korte termijn zou kunnen optreden. Gezien de risico's die deze differentiatie met zich meebrengt voor de algehele verkoopbaarheid van de woningen, lijkt dit echter een onwaarschijnlijk verschijnsel op de middellange en lange termijn.

Effecten op het locatiepatroon op basis van het gedachte-experiment

Consequenties voor het locatiepatroon hangen sterk af van de definiëring van wat voldoende aanbieders of concurrentie binnen een lokale markt is. En hoe groot is de relevante woningmarkt regio precies? Uitgaande van een lokale woningmarkt met een beperkte straal (circa 5 km), is waarschijnlijk dat er minder diversiteit aan prijzen en woningtypen optreedt en dat het locatiepatroon van woningen (ook op grootschalige locaties) minder gevarieerd wordt, terwijl de samenhang in het plangebied als geheel zou kunnen afnemen. Dit hangt ermee samen dat eigenaren in het plangebied druk op de gemeente zullen uitoefenen om het aantal verschillende woningsegmenten zo beperkt mogelijk te houden. Wel is er een grotere differentiatie mogelijk in de bouw, want er zijn meerdere aanbieders en mogelijk meerdere bouwers actief in het plangebied.

Wat zijn de effecten op (middel)lange termijn?

Ingeschat wordt op basis van het gedachte-experiment dat de effecten van het introduceren van zakenrechtelijk bouwrecht op middellange termijn niet erg zullen verschillen van de effecten op korte termijn, wanneer sprake is van normale conjuncturele ontwikkeling en de waarde van woningen vergelijkbaar is met de huidige waarde (of zich in dezelfde tendens ontwikkelt). Het is ook niet de verwachting dat de waarde van woningen beïnvloed wordt door introductie van het bouwrecht, tenzij de bouwproductie als gevolg van de maatregelen stijgt of afneemt. Het is niet de verwachting dat dit gebeurt.

Introductie van het bouwrecht zou ertoe kunnen leiden dat voor projectontwikkelaars op lange termijn de noodzaak afneemt om een grote grondportefeuille aan te leggen. Dit betekent dat ontwikkelaars ook zonder nauwe relatie met een bank kunnen functioneren op de ontwikkelingsmarkt. Ook kleinschalige ontwikkelaars en bouwers kunnen dan

rendabel opereren in de markt voor bouwrechten. Dit vereenvoudigt toetreding van bouwers op de projectontwikkelingsmarkt. Afgelopen decennia was het gebrek aan schaal één van de belangrijkste barrières voor toetreding. Voor kleinschalige partijen in de bouw- en ontwikkelingsmarkt is het immers moeilijk zonder te veel projectspecifiek risico te opereren als ontwikkelaar. Hoewel de aankoop van bouwrechten (net als de aankoop van eigendomsrecht met bouwrecht) ook na regimewijziging kostbaar is, is een bouwer wel zeker van bestemmingswijziging op deze grond, waardoor het financiële risico op aankoop van deze rechten beter in te schatten is en vermindert. Het is daarom mogelijk dat de ontwikkelingsopgave van nieuwbouwwoningen in Nederland door een groter aantal partijen wordt gerealiseerd. De mate waarin de sectorstructuur van de projectontwikkelingsmarkt wijzigt als gevolg van de regimewijziging hangt overigens af van de manieren waarop grootschalige ontwikkelaars hun bouwrechten verkopen. Het is niet ondenkbaar dat men zoveel mogelijk zal streven naar uitruil van zakenrechtelijk bouwrecht met projectontwikkelaars met grondeigendom op andere locaties. Hierdoor kan daadwerkelijke toetreding van kleinschaligere partijen worden beperkt. (Dit aspect krijgt in de gamesimulatie geen aandacht, omdat de simulatie slechts de effecten van de beginjaren van de regimewijziging in beeld brengt.)

4. Inhoud van de gamesimulatie

Gedachte-experimenten worden als onderzoeksmethode binnen de planologie nog niet vaak gebruikt. Ik had daarom behoefte aan een aanvullende methode om de resultaten van de gedachte-experimenten te verdiepen, daarvoor koos ik de gamesimulatie. In het eerste deel van deze paragraaf wordt kort ingegaan op belangrijke elementen uit de gamesimulatie, zoals die in alle drie de cases voorkwamen, daarna worden de belangrijkste bijzonderheden in de gamesimulatie over de ontkoppeling van eigendom- en het bouwrecht uitgewerkt. Voor een uitgebreide toelichting op de wijze waarop de gamesimulaties zijn ontwikkeld: zie bijlage B, horend bij hoofdstuk 5, 6 en 7.

Algemene kenmerken van de vertalingen van het rechtsregime in een gamesimulatie

In elk van de gamesimulaties konden publieke en private marktpartijen de wijzigingen in het rechtsregime aan den lijve ervaren. Deze methode past bij het onderzoeksdoel van verkenning van marktstructurering in Nederland, omdat een gamesimulatie het mogelijk maakt te experimenteren met regels die in de realiteit (op dit moment) niet bestaan. Daarnaast is gebruik gemaakt van de praktijkervaring waarmee gemeenten, ontwikkelaars en beleggers naar de ontwikkelingsmarkt van woningbouwlocaties kijken en de manier waarop zij met nieuwe regels werken. Insteek is zowel (meer) zicht krijgen in bedoelde en voorziene effecten/gedragingen, maar ook in onbedoelde en

onvoorziene effecten/gedragingen die de regimewijziging zou kunnen oproepen. Mijn verwachting is daarbij dat wanneer sprake is van verschil in resultaten tussen gedachte-experiment en gamesimulatie, de simulatie een betere leidraad voor de resultaten is dan het gedachte-experiment, vanwege participatie van een grotere groep deelnemers per simulatie. In de tweede plaats komen de resultaten in interactie tot stand en vertonen daarmee overeenkomst met de realiteit.

Belangrijk was dat de simulatie een goede, maar versimpelde weergave is van het ontwikkelingsproces van woningen op een bepaalde locatie. Het scenario waarin het rechtsregime is beschreven moest helder en volledig zijn om in de gamesimulatie mee uit de voeten te kunnen. Daarnaast is belangrijk dat de simulatieomgeving ook een versimpelde, maar adequate beschrijving geeft van de formele en informele institutionele structuur van het projectontwikkelingsproces op locatie en de marktomstandigheden waarmee betrokken actoren dan te maken hebben¹³. Denk aan de prijs van rechten op grond en vastgoed, schaarste aan ontwikkelingslocaties, de verhouding nieuwbouw en bestaande bouw.

Doelen van en in de gamesimulatie geïllustreerd aan de hand van ontkoppeling van eigendom- en bouwrecht

Onderscheiden worden doelen *van* de gamesimulatie en de doelen *in* de gamesimulatie. Met dat eerste wordt bedoeld de doelstelling die met het onderzoek als geheel moeten worden bereikt, met het tweede de manier waarop dit in de gamesimulatie is onderzocht. De tweede categorie is telkens omkaderd.

Eerste doel *van* de gamesimulatie is inzichtelijk maken hoe betrokken private en publieke marktpartijen reageren op de Bouwrechtwet en wat dit betekent voor concreet gedrag in het ontwikkelingsproces.

Dit vertaalt zich *in* de doelen in de gamesimulatie in de keuzes die participanten maken over:

- wel of geen grond bijkopen (en ook beslissing waar in het plangebied je dan grond bijkoopt);
- wel of geen bouwrechten (bij)kopen;
- wel of geen samenwerking aangaan met anderen, die wel of geen grond/en of rechten in het plangebied hebben;
- grond houden, dan wel grond verkopen aan gemeente, andere projectontwikkelaars die al wel/geen grond hebben;

¹³ In alle drie de simulaties de casus Honderdduizendstad, de rollen van de actoren, hun rechtsposities, de ontwikkelingsopgave en dergelijke.

- grond houden dan wel verkopen, maar eerst bouwrechten afsplitsen en bouwrechten wel of niet verkopen;
- bouwrechten en recht op in de toekomst gerealiseerd vastgoed al in vroeg stadium aan andere belegger en/of eindgebruiker verkopen;
- wanneer grond/bouwrechten zijn gekocht: kiezen voor woningtypen, -segmenten en prijsklassen, op locaties en in het plangebied als geheel en hierover afstemmen met anderen.

In de tweede plaats ging het om het tempo van het projectontwikkelingsproces. Leidt introductie van de regimewijziging tot vertraging of versnelling van het ontwikkelingsproces op locatie, of maakt het geen verschil? Hier zicht op krijgen is een doel van de gamesimulatie.

In de simulatie gaat het om:

- keuzes door de participanten tijdens de simulatie over: de snelheid waarmee transacties worden afgesloten in de simulatie. Daarbij gaat het zowel om transactietempo in de markt voor ruwe bouwgrond als om het transactietempo van grond en bouwrechten in de ontwikkelingsmarkt (de markt voor bouwrijpe grond en ontwikkelingsopgaven);
- keuzes door de participanten over de snelheid waarmee overige contracten worden afgesloten tussen gemeente en ontwikkelaars over de prijs-kwaliteitverhouding van de woningen en de prijs- en locatietypedifferentiatie waarin het programma ontwikkeld gaat worden.

Nota bene: De snelheid van het bouwen (de bouwtijd zelf) is buiten beschouwing gelaten: dit is ook buiten de simulatie vaak slechts van beperkte invloed op het daadwerkelijke ontwikkelingstempo van de woningen.

Derde doel van het onderzoek is nagaan wat de effecten van de regimewijziging zijn op prijsvorming en -ontwikkeling gedurende het ontwikkelingsproces van:

- eigendomsrechten op grond op ontwikkelingslocaties;
- eigendomsrechten op grond buiten ontwikkelingslocaties;
- bouwrechten op grond op ontwikkelingslocaties;
- eigendomsrechten.

In de gamesimulatie komt dit naar voren in de prijzen die participanten uitonderhandelen in de gamesimulatie en de keuzes die ze maken in een prijskwaliteitmatrix (een formulier tijdens de gamesimulatie) van de woningen.

Daarnaast is nagegaan of de regimewijziging invloed heeft op de verdeling van vermogen onder betrokken actoren.

In de gamesimulatie komt dit tot uiting in beslissingen die groepen participanten in de simulatie nemen om wel of niet eigendomsrechten of rechten in grond te kopen of verkopen:

- Verkopen boeren alleen nog bouwrechten en geen eigendomsrechten?
- Kopen bouwers geen eigendomsrechten, maar wel bouwrechten?
- Blijven het de grote ontwikkelaars die eigendomsrechten (en/of bouwrechten) behouden?
- Besluiten beleggers ook te investeren in eigendomsrechten in grond als investeringscategorie naast nieuwbouwwoningen?

Daarnaast komen distributieve effecten tot uiting in de duur van de betrokkenheid van de participanten gedurende het gehele projectontwikkelingstraject. Uitgangspunt is: hoe langer een partij betrokken blijft, hoe hoger de potentiële winstmarges zijn, tegelijkertijd nemen ook risico's in de simulatie toe. Valt de afweging tussen risico en rendement in de simulatie anders uit dan in de huidige ontwikkelingspraktijk?

In de vijfde plaats ging het in het onderzoek om de prijs-kwaliteitverhouding van nieuwbouwwoningen onder het nieuwe regime.

In het simulatiespel komt dit tot uiting in een matrix met een kostenas en een kwaliteitsas. Betrokken participanten vullen deze in voor hun eigen bestuur. Met behulp van gekleurde stickertjes kunnen ze eenvoudig aangeven hoe de prijs-kwaliteitverhouding van de woningen eruit ziet (een matrix voor de gemeente en ook een voor henzelf)¹⁴.

Tot slot is de gamesimulatie gebruikt om verwachtingen te onderzoeken over de mate waarin een grotere diversiteit van het woningprogramma ontstaat als gevolg van de regimewijziging.

In de gamesimulatie komt dit tot uiting in de afspraken die gemeente en private marktpartijen maken over de samenstelling van het programma.

De simulatieomgeving

Tijdens de simulatie zijn alle relevante factoren met betrekking tot het rechtsregime en de markt- omstandigheden bevroren. Daarnaast was in de gamesimulatie ruimte voor andere aspecten. De vrijheid van handelen door deelnemers was binnen de randvoorwaarden van de simulatie zeer groot. De randvoorwaarden binnen de simulatieomgeving dwongen hen echter in ieder geval gericht bezig te zijn met de al genoemde aspecten gerelateerd aan de drie wijzigingen in het rechtsregime.

¹⁴ Dit was overigens wel een van de lastigste te tackelen doelstellingen in deze gamesimulatie. Het is alleen mogelijk hier verwachtingen over uit te spreken, deze verwachtingen zijn niet te toetsen.

In de drie gamesimulaties zijn slechts onderdelen gepikt uit de totale complexiteit van het projectontwikkelingsproces onder de nieuwe regels, zo lag het accent op de grond- en ontwikkelingsmarkt. De gamesimulaties waren zo ingericht dat deelnemers alleen naar de vastgoedmarkt keken wanneer deze invloed heeft op transacties in de projectontwikkelingsmarkt en de grondmarkt. Ook is de werkelijkheid van de deelnemers vereenvoudigd weergegeven. De bedrijfsvoering van alle betrokken marktpartijen is teruggebracht tot een klein aantal kenmerken:

- hoeveel investeringsruimte men heeft;
- wat belangrijkste doel van organisatie is;
- hoeveel en wat voor rechten men bezit bij start van de simulatie.

Voor het overige komt de simulatiewerkelijkheid sterk overeen met de huidige woningmarkt en het huidige projectontwikkelingsproces. De simulatie is telkens geladen met dezelfde formele en informele institutionele structuur van de woningmarkt. Daarnaast is de simulatie geladen met een concrete situatie op de projectontwikkelingsmarkt van een uitleglocatie bij een grote stad in Nederland (dít hoofdstuk en hoofdstuk 7) respectievelijk een herstructureringssituatie, gekoppeld aan een uitleglocatie (hoofdstuk 6) bij diezelfde stad, waar een nieuwbouwprogramma van duizend woningen ontwikkeld moet worden. Concreet:

- kenmerken van de stad Honderdduizendstad. De stad is in ieder opzicht een gemiddelde stad in Nederland in termen van het sociaal-economisch profiel met een aantrekkelijke binnenstad en goede voorzieningen;
- kenmerken van de lokale woningmarkt: Honderdduizendstad heeft een gemiddeld aantrekkelijke woningvraag- en aanbod en prijsvorming;
- er waren kaarten van de stad met daarop ook de nieuwe ontwikkelingslocatie en de eigendomsverhoudingen (zie figuur 5).

Het beeld dat in de gamesimulatie moest worden overgedragen verschilt per casus. Hieronder staat het beeld uitgewerkt dat in de gamesimulatie over ont koppeling van eigendom en het bouwrecht is gebruikt. In de gamesimulatie is het beeld een overheid die streeft naar het aanpakken van het probleem van de beperkte concurrentie op de projectontwikkelingsmarkt en met dit doel een ont koppeling van het eigendomsrecht en het bouwrecht introduceert door een nieuw beperkt zakelijk recht te creëren. De wijziging in het rechtsregime is tijdens de inleiding op de simulatie kort toegelicht. Daarnaast ontvingen de deelnemers een brochure met daarin alle regels op een rij. Eén week voor de simulatie ontvingen de deelnemers de zogenaamde ‘Poldercourant’ als inleiding op de simulatie.

Figuur 4. Poldercourant

Poldercourant

Nederlands
dagblad voor
Honderdduizend-
stad en omstreken

2^e kamer: bouw rechtwet gaat in 2009 in

DEN HAAG, 6 JUNI, De Tweede Kamer heeft gisteren de Bouwrechtwet aangenomen. De wet kan ingrijpende gevolgen hebben voor de Nederlandse projectontwikkeling. Doel van de Bouwrechtwet is het vergroten van de concurrentie tussen projectontwikkelaars binnen één lokale woningmarkt. Het ministerie van WROM (Wonen, Ruimtelijke Ordening en Milieu) verwacht op deze manier dat de prijs-kwaliteitsverhouding van nieuwbouwwoningen zal verbeteren ten opzichte van de prijs-kwaliteitsverhouding zoals die de afgelopen jaren voorkwam. De wijziging bestaat uit drie delen. In de eerste plaats het toevoegen van een nieuw beperkt zakelijk recht (een variant op het erfpachtrecht) door middel van een nieuwe wet. Het gaat om een zakelijk recht bouwrecht. Dat bouwrecht - dat in Nederland nu nog impliciet onder het eigendomsrecht valt - kan dan onder voorwaarden verplicht worden afgescheiden van het eigendomsrecht. Het wetgevingstraject is daarbij op hoofdlijn vergelijkbaar met de Appartamentenwet uit 1951, waarmee door een nieuwe wet een nieuwe vorm van mede-eigendom ontstond in het Burgerlijk Wetboek.

Naauw samenhangend met de wet is de introductie van zogenaamde competitie-regelgeving in publiekrecht, waarin een gemeente eisen stelt aan het minimale aantal ontwikkelaars dat deelneemt aan de ontwikkeling van nieuwbouwwoningen binnen één lokale woningmarkt, en binnen één woningsegment. Iedere gemeente kan haar competitie-regelgeving opnemen in een gemeentelijke verordening en van toepassing verklaren op nieuwbouwlocaties wanneer ze dat wil. De derde component van de nieuwe regelgeving is dat de bouwrechtwet voorziet in een fiscale vrijstelling voor de overdracht van zakelijke rechten in fiscaal recht. Publieke en private marktpartijen hebben vernast gereageerd op de aanname van de wet.

Nederlandse woningmarkt ontwikkelt zich stabiel

In het afgelopen jaar (eerste kwartaal 2007 tot en met eerste kwartaal 2008) ontwikkelde de woningmarkt van Nederland zich precies gelijk als in het jaar 2007. De prijzen stegen gemiddeld met 7%, en de gemiddelde prijs voor een koopwoning bedraagt zo'n 2.300 euro per meter. Bouwkosten ontwikkelden zich volgens de BDB-index met circa 5%. Dit is net als in 2006/7 relatief hoog, in vergelijking tot het langjarig gemiddelde, maar niet bovenmatig hoog.

T.k.: Bouwkavels op ontwikkelingslocatie Honderdduizendstad. Tel: 012-345678

Ruim 75.000 nieuwbouwwoningen in 2007

De woningproductie in Nederland lag in 2007 precies op het langjarig productiegemiddelde in Nederland. De verwachting is dat dit de komende jaren zo blijft.

Mutatie-overzicht Vastgoedmarkt Honderdduizendstad

Appartement (bouwjaar 1968), centrum:	170.000 euro (100 m ² gbo)
Eengezinswoning (bouwjaar 2000), 250.000 euro (120 m ² gbo)	
Jarrendig woning: 295.000 euro (135 m ² gbo)	
Vrijstaande woning: 370.000 euro (160 m ² gbo)	
Appartement (bouwjaar 2007): 240.000 (100 m ² gbo)	

Gemeente Honderdduizendstad introduceert competitieregels

HONDERDDUIZENDSTAD, 6 JUNI, Voor de nieuwe ontwikkelingslocatie Iederdorp, waar de komende jaren 1.000 nieuwe woningen ontwikkeld gaan worden, heeft de gemeente Honderdduizendstad als één van de eerste gemeenten in Nederland gebruik gemaakt van de mogelijkheid om competitie-regels te hanteren in de locatiewetgeving.

Figuur 5. Kaartbeeld en eigendomsposities



Eigendommenkaart Honderduizendstad (schaal: 1 blokje = 1 ha.)

1. Grondeigendom gemeente Honderduizendstad (2 ha.)
2. Grondeigendom projectontwikkelaar ABM Ontwikkeling (10 ha.)
3. Grondeigendom projectontwikkelaar Vastbank (4 ha.)
4. Grondeigendom bouwer Polderbouw (0,7 ha.)
5. Grondeigendom bouwer Vabouw (3 ha.)
6. Grondeigendom woningcorporatie Polderwoning (2 ha.)
7. Grondeigendom vier boeren, vertegenwoordigd door rentmeesterkantoor

Overige partijen die geen grondeigendom hebben zijn Vastis Ontwikkeling, NL Real Estate en Woonstee

Voor de private marktpartijen die deelnamen gold dat zij een bepaalde rechtspositie hadden in het plangebied (figuur 5) en dat ze van hun manager meegekregen hadden te komen tot een zo rendabel mogelijke ontwikkeling van de Iederpolder, passend binnen de doelstellingen van respectievelijk agrarische eigenaren, bouwers, ontwikkelaars, beleggers en corporatie. Voor elk van hen gold dat de locatie paste binnen de portefeuillestrategie van de betreffende marktpartij en dat er geen bijzondere financiële

beperkingen waren. De gemeentevertegenwoordigers hadden de taak meegekregen de wetgeving zo goed mogelijk te handhaven en tijdig te komen tot een ruimtelijk passende ontwikkeling van de lederpolder.

De stad en de belangrijkste kenmerken ervan werden gepresenteerd in enkele slides, en er was voor elk van de deelnemers een promotieboekje van Honderdduizendstad, met daarin kerngegevens over de stad en de woningmarkt.

Figuur 6. Presentatie gamesimulatie



Deelnemers gaven in de evaluatie aan dat de wet- en regelgeving helder was en dat de simulatieomgeving een herkenbare representatie van hun projectontwikkelingspraktijk bleek. Zie de bijlage B bij de hoofdstukken 5, 6 en 7 voor een uitgebreide toelichting op de ontwikkeling van de gamesimulatie.

5. Resultaten uit de gamesimulatie en het gedachte-experiment

Hieronder staan de effecten op de kernthema's in het gedachte-experiment en de gamesimulatie kort samengevat. Voor een uitgebreide beschrijving van het verloop van de gamesimulatie en de resultaten gespecificeerd naar type marktpartij, zie bijlage B.

Effecten op prijsvorming van rechten waarschijnlijk beperkt

Uit de simulatie komt in aanvulling op het gedachte-experiment naar voren dat er door publieke en private partijen overwegend residueel gerekend wordt aan de waarde van grondeigendom en bouwrecht. Er wordt niet verwacht dat de prijsvorming van de rechten verbonden met grond effect zal hebben op de prijsvorming van woningen. De waarde van grondeigendom werd door de meeste deelnemers op circa 120 euro per meter kavel geschat, het bouwrecht op circa 60 euro per meter. Naar verwachting heeft het nieuwe zakenrechtelijk recht een prijs gelijk aan de waarde van het impliciete bouwrecht, zoals dat in het eigendomsrecht is opgenomen (minus alle transactiekosten die het verhandelen van het recht met zich mee brengen, minus de waarde van afspraken over vermindering van de bouwopgave ten opzichte van het bestemmingsplan). De waarde van het zakenrechtelijk bouwrecht is volgens deelnemers naar verwachting vergelijkbaar met de waarde van erfpacht, dat dezelfde bouwopgave toestaat. De waarde van het bouwrecht bleek voor hen lastig residueel te bepalen: intuïtief bleek deze minimaal de helft van de waarde van eigendom op grond, enkele deelnemers schatten in dat de waarde van het bouwrecht het leeuwendeel van de waarde van de grond bedroeg, oplopend tot circa 90% van de grondwaarde van volledig eigendom. Een enkele deelnemer geeft aan dat de som der delen bij eigendom groter is dan de individuele delen van bloot eigendom en bouwrecht bij elkaar. Dat door splitsing tussen eigendom en bouwrecht processen ingewikkelder zijn, heeft als consequentie dat de waarde van het bouwrecht en de waarde van het blote eigendom samen lager zijn dan 'gewoon' eigendom. Dit verschil in waarde hangt samen met transactiekosten die direct en indirect samenhangen met de ontkoppeling van eigendom en bouwrecht. Transactiekosten worden bij een complex rechtsarrangement immers een belangrijker factor. Enkele partijen noemen daarnaast dat wanneer grondeigendom en de eigendom van de woning niet in één hand vallen, dit een remmend effect op de waarde kan hebben.

Het arrangement werkt mogelijk vertragend op het ontwikkelingsproces, tenzij een gemeente handhaaft

De regels stimuleren ook na de initiële gewenningsperiode meer overleg en onderlinge samenwerking tussen grondeigenaren in het plangebied. Dit hangt volgens de deelnemers samen met de toegenomen onzekerheid in het ontwikkelingsproces. Voor grote grondeigenaren dreigt verplichte ontkoppeling van eigendom en bouwrecht en deze eigenaren zullen door afspraken en transacties proberen te komen tot arrangementen die ontkoppeling voorkomen. Dit kost tijd en kan vertragend werken in het ontwikkelingsproces als geheel. Er zit voor grondeigenaren in het plangebied een strategisch belang om te komen tot samenwerkingsarrangementen die passen binnen de competitieregelgeving. Men streeft daarnaast zo min mogelijk te komen tot gedwongen afscheiding van bouwrecht. Ook die extra laag leidt tot meer overleg en samenwerking,

waardoor de kansen dat vertraging in het ontwikkelingsproces optreedt, toeneemt. Voor 'zittende' grondeigenaren zit er mogelijk ook een strategisch belang van vertragen in het ontwikkelingsproces op een bepaalde locatie, om zo de tijdsdruk op het realiseren van een woningbouwlocatie bij de gemeente te doen oplopen. De praktijk leert deelnemers dat de gemeente onder het mom van ervaren tijdsdruk soms sneller geneigd zal zijn afspraken te maken met grondeigenaren om de woningproductie in de gemeente niet te veel te laten stagneren. De meeste deelnemers uit de simulatie herkennen deze 'strategie' uit de praktijk en geven aan hier gebruik van te maken. Uit de simulatie komt echter ook naar voren dat handhaving van competitiewetgeving door de gemeente marktpartijen kan dwingen tot versnelling van afspraken. Onder de voorwaarde dat een gemeente dit beleid zorgvuldig nastreeft zal de vertraging beperkt zijn en mogelijk zelfs kunnen omslaan in versnelling van een gemiddeld ontwikkelingsproces.

Mogelijk negatieve effecten op de prijs-kwaliteitverhouding van woningen

Ik constateer op grond van de gedachte-experimenten en de verdieping in de gamesimulatie dat de prijs-kwaliteitsverhouding van de woningen uiteindelijk waarschijnlijk niet zal worden bevorderd door de wetgeving. Mogelijk zal de prijs-kwaliteitverhouding zelfs afnemen. Dit heeft verschillende oorzaken. In de eerste plaats is het waarschijnlijk dat de proceskosten in het ontwikkelingsproces omhoog gaan, omdat er veel moet worden samengewerkt. Die kosten moeten ook weer in het ontwikkelingsproces worden terugverdiend. Daarnaast zullen partijen (net als in de simulatie) in de praktijk mogelijk veel aandacht besteden aan regelgeving, samenwerking en informele afspraken. Dit ging ten koste van aandacht voor het ruimtelijke resultaat van het ontwikkelingsproces. In de simulatie spreken diverse partijen de vrees uit dat het denken in rechtsposities (zoals gestimuleerd wordt door de bouwrechtwet) leidt tot minder aandacht voor 'een goede ruimtelijke ordening', kwaliteit van de ontwikkeling en ruimtelijke samenhang binnen een gebied.

Aandacht voor proces en (behoud van) rechtspositie zal geen effect hebben op de prijzen van woningen, maar mogelijk wel op de kwaliteit van het bouwen en de afwerking. Dit effect kan mogelijk nog versterken wanneer de bundels woningen die op de markt komen, kleiner worden, waardoor schaalvoordelen in de bouwkosten verloren gaan en gebieden minder samenhang in de verschijningsvorm hebben. Dit kan de prijs-kwaliteitverhouding negatief beïnvloeden. Ook lijkt vertraging van het ontwikkelingsproces en daardoor een afnemende bouwproductie indirect bij te dragen aan een lagere prijs-kwaliteitverhouding van woningen. Tot slot zou er een nadelig effect kunnen kleven aan de informele samenwerkingsverbanden die grondeigenaren smeden, waardoor afspraken tussen gemeente en ontwikkelende partijen globaler zijn dan in de huidige setting. Daar staat tegenover dat er een groter aantal partijen woningen aanbiedt

binnen één ontwikkelingslocatie. Wanneer het hierin gaat om meer beleggende partijen dan kan hier een kwaliteitsverhogende werking van uitgaan. Deze partijen stellen gezien hun langetermijnbetrokkenheid in de praktijk soms hogere kwaliteitsmaatstaven aan afwerking en materiaalgebruik voor woningen dan particuliere kopers.

Duidelijke invloed op de segmentatie van woningen

Het rechtsarrangement zoals dat in de gamesimulatie is uitgetest, heeft naar verwachting invloed op de segmentatie van de woningbouwprogramma's in prijssegmenten en woningtypen. Dit hangt samen met de competitie-regelgeving. Private partijen zullen ernaar streven het aantal woningsegmenten zoals de gemeente dit afbakt zo beperkt mogelijk te houden, om zo gedwongen ontkoppeling van bouwrechten te voorkomen. De segmentatie die ontstaat is niet per se marktconform en vooral ingegeven door de wens een zo groot mogelijk deel van de woningbouwopgave zelf te realiseren. In de simulatie werkte de gemeente mee aan dit beleid, omdat ze een te grote versnippering in de bouwopgave niet aantrekkelijk vond. Bovendien wordt het aantrekkelijk voor alle betrokkenen om in één jaar voor één of een beperkt aantal segmenten in de woningmarkt te ontwikkelen. Voor woonconsumenten is dit effect van het rechtsarrangement niet aantrekkelijk, omdat het kan afwijken van de kwalitatieve vraag naar woningen.

Overige mogelijke effecten

De regimewijziging heeft mogelijk vooral werking als stok achter de deur, zeker wanneer gemeenten het flankerend competitiebevorderende beleid streng hanteren. Ontwikkelaars zullen in gebieden met onvoldoende concurrentie volgens de competitiewetgeving ervoor zorgen dat er voldoende aanbieders binnen een lokale markt binnen één prijssegment actief zijn.

- Daarnaast blijkt uit de simulatie dat de locatieontwikkeling naar verwachting niet fundamenteel wijzigt onder invloed van een bouwrechtwet. Het ontwikkelingsproces blijft op hoofdlijn hetzelfde, maar dan met een extra laag als gevolg van nieuwe regels. Ook zoeken natuurlijke samenwerkingspartners zoals gemeente en corporatie, corporaties onderling, maar ook ontwikkelaars onderling en partijen met een vergelijkbare eigendomspositie sneller toenadering tot elkaar dan tot andere marktpartijen. De bouwrechtwet maakt toetreding van andere partijen zoals beleggers en partijen zonder grondeigendom in het plangebied wellicht iets eenvoudiger.
- Een ander effect dat kan optreden is dat de regimewijziging maakt dat er minder vaak dan in de huidige situatie sprake is van een noodzaak om het grondeigendom te onteigenen. Dit zou het draagvlak voor de introductie van een verplicht af te scheiden bouwrecht kunnen vergroten. Dit leidt overigens niet per se tot draagvlak voor de regimewijziging onder gemeenten, omdat de mogelijkheden

die een gemeente heeft om actief grondbeleid te voeren en dit als gemeentelijke inkomstenbron te gebruiken hierdoor verminderen.

- Opvallend is ook dat het gebruik van het bouwclaimmodel, als meest toegepaste verbintenissenrechtelijke constructie zijn functie zou kunnen verliezen, in die gebieden waar het bouwrecht verplicht afgesplitst zou gaan worden. Een gemeente is dan immers niet gebonden aan samenwerking met de grondeigenaar voor het ontwikkelen van een locatie. Ofwel ze heeft geen tussenkomst in de handel van bouwrechten en koopt geen bouwrechten, ofwel ze koopt bouwrechten en legt eisen op aan de nieuwe koper van de rechten bij doorverkoop.
- De introductie van bouwrechten in het ontwikkelingsproces betekent een extra complicerende laag. Net als erfpacht zal het voor alle betrokkenen lastig zijn precies gevoel te krijgen wat bouwrecht nu precies is: in aanvulling op de wetgeving zal er waarschijnlijk uitwerking in de vorm van jurisprudentie komen. Vooral beleggende marktpartijen zagen tijdens de gamesimulatie daarnaast ook voordelen van een zelfstandig bouwrecht. Er ontstaat een nieuw marktsegment en dit maakt dat een belegger of een woningcorporatie makkelijker positie kan verkrijgen. Er zou daarnaast ook wel beleggingspotentie kunnen zitten in bouwrechten en het blote eigendom. Uit de gamesimulatie kwam naar voren dat nieuwe wetgeving – hoe transparant vormgegeven dan ook – ook onzekerheid met zich mee brengt. Vooral in de verkennende fase van een nieuw recht is het voor publieke en private marktpartijen niet duidelijk wat men op lange termijn aan bouwrecht en bloot eigendom heeft. Dit maakt dat transacties in bouwrechten op de korte termijn niet makkelijk op gang kwamen. Onzekerheid over wat je koopt maakt dat je moeilijk kunt bepalen wat de waarde ervan is, waardoor de neiging erin te investeren afneemt.

Verschillen tussen resultaten gedachte-experimenten en de gamesimulatie

Op hoofdlijn vormt de gamesimulatie een verdieping van het gedachte-experiment en kunnen de resultaten van de gamesimulatie gezien worden als een uitwerking en indicatieve empirische onderbouwing van de resultaten van het gedachte-experiment. Er zijn echter ook enkele belangrijke verschillen in gesignaleerde resultaten. Op grond van het gedachte-experiment was de verwachting dat grondeigenaren het mogelijk aantrekkelijk zouden vinden in ieder geval eigendom op de grond te behouden na introductie van de bouwrechtwet en mogelijk minder zouden komen tot het verhandelen van eigendom voor ingang van de wet. In het eerste deel van de simulatie sloot dit aan bij de strategie van de agrarische eigenaren, vertegenwoordigd door een rentmeester. Zijn strategie bestond gedurende de eerste fasen van de game uit tijd rekken in het ontwikkelingsproces, om een hogere grondopbrengst te generen. Zijn cliënten hebben op dat moment geen voorkeur voor behoud van bloot eigendom met verkoop van bouwrecht of behoud van volledig eigendom. De nieuwe regels bieden hun kansen om

langer in het proces betrokken te zijn, met de optie om grond in eigendom te houden zelf te (laten) ontwikkelen door een procesmanager en een bouwer, zonder ontwikkelaar. Overwogen werd een arrangement met tijdelijke overdracht van bundels bouwrecht, waarbij deze rechten aan verschillende partijen worden verstrekt. Deze keuze hangt samen met het als laag ervaren ontwikkelingsrisico op de locatie en de gedachte dat er grote zekerheid is over het realiseren van de woningen. De boeren dragen volgens hun vertegenwoordiger in deze ontwikkeling alleen bouwrisico en afzetrisico en deze risico's zijn draaglijk in zijn optiek. In de loop van de simulatie ontstaat voorkeur voor verkoop van grondeigendom met nabetaling: er is dan helemaal geen risico in het ontwikkelingsproces terwijl de financiële opbrengst relatief hoog kan zijn. Daarnaast hebben de ontwikkelende beleggers geprobeerd bouwrecht los van eigendom op de markt te brengen. Ze vonden het echter lastig de waarde van het bouwrecht scherp te krijgen. Tijdens de gamesimulatie bleek een deel van de grondeigenaren sterk gericht op behoud van eigendom én bouwrecht en werkten ze aan samenwerkingsconstructies om afstand doen van het bouwrecht te voorkomen. Verwachting is op grond van het gedachte-experiment dat transacties in eigendomsrechten deels vervangen zouden worden door transacties in bouwrechten. Daarnaast is verwacht dat het aantal transacties in de grondmarkt als geheel zou afnemen, omdat eigenaren langer zouden meeprofiteren van de waardeverhoging na bestemmingswijziging. Uit de gamesimulatie kwam naar voren dat transacties in de grondmarkt ook mogelijk kunnen toenemen, om daarmee te kunnen voldoen aan de competitie-regelgeving en te voorkomen dat een verplichte ontkoppeling van bouwrecht zich zou voordoen. De werking van de wetgeving als stok achter de deur bleek sterker dan op basis van de gedachte-experimenten verwacht werd.

Een aspect dat in het gedachte-experiment gesignaleerd werd en dat in de simulatie niet uitgewerkt is, is dat projectontwikkelaars een financieringsvoordeel zouden ervaren van investeren in bouwrecht boven volledig eigendom. Er hoeven geen risicovolle investeringen gedaan te worden in het verwerven van een grondportefeuille, waarvan onzeker is dat de grond ooit een bestemmingswijziging naar woningbouw zal ondergaan. Hierdoor kan een nieuwe submarkt in rechten verbonden met grond ontstaan. Dit is een mogelijk langetermijneffect van de regelgeving dat in de gamesimulatie niet verder is verkend. In de grondmarkt anno 2007 werden de financieringsrisico's door private investeerders in grond als minder groot ervaren als deze medio 2011 zijn, als gevolg van financieringsproblemen waar de meeste partijen in de ontwikkelingsmarkt tegenaan lopen ¹⁵.

15 Verwacht mag worden dat het financieringsvoordeel van een eventuele bouwrechtwet in 2011 wel gesignaleerd wordt. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de ervaringen die gemeentelijke ontwikkelingsbedrijven opdoen met het terugkopen van al verkochte eigendomsrechten op grond en de voorstellen die onder meer het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam doet, om de financieringsproblemen te verlichten door het aanbieden van erfpacht aan ontwikkelaars gedurende de ontwikkelingstermijn van een locatie, waarbij de afnemer van het vastgoed vervolgens eigendomsrecht bij de gemeente kan verwerven (zie ook paragraaf 4.2).

Werking hangt sterk af van precieze invulling van regelgeving

Het doen van een gedachte-experiment en een gamesimulatie laat zien dat de werking van rechtsregimes in sterke mate wordt beïnvloed door de precieze manier waarop de wijziging plaatsvindt. Dit illustreert ook bij uitstek het nut van deze benadering. Een voorbeeld van de invloed die de precieze invulling van de regimewijziging heeft, is de uitwerking van de competitie-regelgeving. Wanneer is sprake van voldoende of onvoldoende concurrentie in één lokale ontwikkelingsmarkt? In deze uitwerking is gekozen om uit te gaan van een regio met een straal van vijf kilometer waarbinnen één aanbieder een aandeel van de woningen in een bepaald specifiek prijssegment en type mag aanbieden. Wanneer de regio groter is dan dat, is er bijna in alle gevallen sprake van voldoende concurrentie in Nederland. In die situatie zal het bouwrecht bijna niet verplicht afgescheiden hoeven worden en verandert er in principe niets aan de huidige projectontwikkelingspraktijk.

6. Conclusies

Op grond van het gedachte-experiment en de gamesimulatie kan niet geconstateerd worden dat de wijziging in een rechtsregime zoals uitgewerkt in dit hoofdstuk bijdraagt aan bereiking van het primaire doel van de regimewijziging, namelijk verbetering van de prijs-kwaliteitverhouding van de woningbouw door meer concurrentie tussen projectontwikkelaars. Daar staat tegenover dat de regels ertoe kunnen leiden dat er binnen een lokaal afgebakende markt minimaal een door de gemeente gewenst aantal ontwikkelaars in hetzelfde prijssegment actief zullen zijn om een bouwopgave te realiseren. In die zin leidt de wetgeving tot meerdere aanbieders van woningen binnen een lokale woningmarkt. Deelnemers constateren dat er met de nieuwe regels weliswaar meerdere aanbieders kunnen worden afgedwongen, maar dat er als gevolg van de nieuwe regels mogelijk zelfs minder daadwerkelijke concurrentie tussen ontwikkelaars optreedt dan in de huidige praktijk. De achterliggende gedachte is dat marktpartijen onder het nieuwe rechtsarrangement gestimuleerd worden intensief samen te werken om te komen tot de volgens de gemeente gewenste segmentatie van woningtypen, prijssegmenten en bouwrechten, passend binnen de competitiewetgeving. Deze samenwerking maakt dat partijen opereren binnen de regels van de wetgeving, maar niet dat er meer concurrentie is tussen ontwikkelende partijen. Deelnemers uit de simulatie geven ook aan elkaar in de praktijk goed te vinden voor afspraken over een gezamenlijk belang rond gebiedsontwikkelingen. Dat is wat de gamesimulatie ook uitdrukkelijk liet zien. De simulatie wijst op de moeilijkheid om in een locatiegebonden markt te voorkomen dat ontwikkelaars en bouwers in het plangebied afspraken met elkaar maken over verdeling van de opgaven en zo voorkomen dat verplichte ontkoppeling

van het bouwrecht nodig wordt. Men kent elkaar, kijkt naar elkaar. Vrije concurrentie tussen partijen is in de projectontwikkelingspraktijk kennelijk weerbarstig.

Of meerdere aanbieders in een plangebied leidt tot het bereiken van de doelstelling van een betere prijs-kwaliteitverhouding van de woningen, hangt af van de mate waarin men in de wetgeving er in slaagt te voorkomen dat ontwikkelaars en bouwers (informele) prijs- en/of samenwerkingsafspraken maken over het woningbouwprogramma. Óf er een directe relatie bestaat tussen prijs-kwaliteit van nieuwbouwwoningen en de mate van concurrentie tussen projectontwikkelaars is niet onderzocht en is voor het overige ook slechts beperkt onderzocht (zie ook paragraaf 5.2). Wel is de vraag verkend of er voor consumenten als gevolg van meerdere (samenwerkende) aanbieders positieve effecten op de prijs-kwaliteitverhouding in de nieuwbouwmarkt optreden. In theorie is denkbaar dat de concurrentie tussen aanbieders in een lokale woningmarkt effectief is. Dit kan leiden tot een grotere diversiteit in woningtypen en mogelijk een hogere kwaliteit van de woningen voor eenzelfde prijs. Een nadeel van daadwerkelijk grotere concurrentie kan zijn dat door de grotere fragmentatie van ontwikkelingsposities, bouwplannen kleinschaliger zijn en dat de ontwikkelingskosten per woning relatief toenemen. Een ander ongewenst neveneffect kan zijn dat een gemeente de differentiatie in woningtypen en prijssegmenten laat afnemen. Het is niet onwaarschijnlijk dat dit verschijnsel op korte termijn zou kunnen optreden. Gezien de risico's die deze beperking in de differentiatie met zich meebrengt voor de algehele verkoopbaarheid van de woningen, lijkt dit echter een onwaarschijnlijk verschijnsel op de middellange en lange termijn. Wel verwacht is dat er de facto weinig effect lijkt uit te gaan op verbetering van de prijs-kwaliteitverhouding van woningen. Ik constateer dat de primaire doelstelling van meer concurrentie, zoals die in de Nota Grondbeleid (2001) is weergegeven, problematisch is. De prijsvorming van woningen voor woonconsumenten is in de nieuwbouw onder normale omstandigheden moeilijk te beïnvloeden, omdat de woningmarkt een voorraadmarkt is.

Er zullen vermoedelijk 'ontsnappingsmogelijkheden' zijn voor ontwikkelaars in gebieden met een tekort aan concurrentie die hun bouwrechten niet aan derden willen aanbieden. Uit de simulatie en het gedachte-experiment blijkt dat het bevorderen van concurrentie in lokaal gebonden markten zeer moeilijk verloopt en dat nieuwe wetgeving in de vorm van ontkoppeling tussen eigendom en ontwikkelingsrecht daar waarschijnlijk geen oplossing voor is. Het zou in de praktijk mogelijk een kwestie kunnen zijn van het ontwikkelen van creatieve verbintenissenrechtelijke constructies, vergelijkbaar met een informeel samenwerkingsverband om de verplichte inwerkingtreding van het bouwrecht te voorkomen. Zo ontstaat praktisch gezien een vergelijkbare werkwijze als op dit moment in Nederland gebruikelijk is, zonder de Bouwrechtwet. Met dit verschil dat de rol van bouwers wat groter kan zijn. In de vormgeving van deze hypothetische regimewijziging is het verstandig hierop te anticiperen en de belangrijkste

ontsnappingsgaten te dichten, althans waar deze de competitiedoelstellingen proberen te omzeilen. Verwacht mag worden op grond van de simulatie dat het complexer is dan dat: samenwerkende belanghebbenden zullen waarschijnlijk onder allerlei omstandigheden zoeken naar (wettelijk en mogelijk niet wettelijk toegestane) vormen van afspraken en/of samenwerking om te voorkomen dat de competitiewetgeving in werking treedt. Ervan uitgaan dat ontkoppeling tussen eigendom en ontwikkelingsrecht leidt tot meer concurrentie tussen aanbieders en een betere prijs-kwaliteitverhouding lijkt onverantwoord.

hoofdstuk 6

verhandelbare verplaatsbare rechten

Hoofdstuk 6: Verhandelbare verplaatsbare rechten

1. Inleiding

In dit hoofdstuk staat een verkenning van een voorbeeld van indirecte marktstructurering, waarbij een wijziging in publiekrecht een markt creëert voor een verbintenissenrechtelijke contract, waarmee de waarde van het zogenaamde VVV-recht ten gelde gemaakt kan worden. Er wordt beschreven hoe een dergelijk rechtsregime kan worden vormgegeven en wat de effecten van deze wijziging zouden zijn. De vormgeving van het verhandelbare verplaatsbare recht is geïnspireerd op verhandelbare rechten in de Verenigde Staten en Limburg.

2. Achtergrond en verantwoording en verkenning van dit rechtsregime

Aanknopingspunten in beleidsdiscussies in de ruimtelijke ordening

Een rechtsregime van indirecte marktstructurering wordt uitgewerkt met als doel het in samenhang ontwikkelen van woningen in herstructureringsgebieden en uitbreidingsgebieden. De kosten voor herstructurering van verouderde woonwijken (veelal uit de jaren vijftig, zestig en zeventig) zijn hoog. Bovendien komt het voor dat na de herstructurering van deze wijken minder meters vastgoed nieuw wordt ontwikkeld, dan er voor herstructurering aanwezig waren en volgens bestemmingsplan ontwikkeld mogen worden. Dit maakt herstructurering moeilijk te financieren, omdat de ingreep een laag of negatief rendement heeft. Door koppelgebieden aan te wijzen, waar eigenaren in herstructureringslocaties hun (resterende) ontwikkelingsrechten kunnen gebruiken voor vastgoedontwikkeling, kunnen die eigenaren de herstructurering van verouderde woonwijken financieren met de opbrengsten van het nieuw te ontwikkelen vastgoed op uitleggebieden (de benuttingsgebieden). Een dergelijk systeem kan aantrekkelijk zijn onder de volgende randvoorwaarden:

- De maximale hoeveelheid woningen die in een gemeente of regio en binnen een bepaalde tijdspanne ontwikkeld mag worden, moet begrensd zijn (bijvoorbeeld in het bestemmingsplan, inpassingsplan of ander bindend document). Dit is in Nederland het geval.
- Er moet een vraag naar nieuwbouwwoningen zijn die minstens zo groot is als de maximale hoeveelheid woningen die volgens het bestemmingsplan ontwikkeld mag worden. Ook dit is in het grootste deel van Nederland het geval (met uitzondering van enkele perifere regio's in het noorden en zuiden van Nederland zoals de regio

Den Helder, regio Delfzijl, Parkstad Limburg en Zeeuws-Vlaanderen). Zie ook De Kam en Lubach (2007).

In Nederland leeft van tijd tot tijd discussie op over de meerwaarde van introductie van verhandelbare rechten in de projectontwikkeling¹⁶. Dit gaat volgens een 'Voor wat hoort wat'-principe. In ruil voor een maatschappelijk gewenst ruimtelijk resultaat dat niet in het financieel belang van de eigenaar is, wordt de eigenaar van de grond gecompenseerd met een recht dat elders gebruikt kan worden. In 2004 noemt de VROM-raad verhandelbare ontwikkelingsrechten een voorbeeld voor Nederlandse gebiedsontwikkelingsprojecten (VROM-raad, 2004). Verhandelbare en Verplaatsbare Rechten worden vaak genoemd in allerlei regionale en lokale vereveningsdiscussies, bijvoorbeeld in de herstructurering van bedrijventerreinen (Stec Groep in opdracht van provincie Zuid Holland, 2004) en als regionale compensatie voor de transformatie van bedrijventerreinen (Stec Groep in opdracht van de regio Gooi- en Vechtstreek, 2007, 2008 en 2009). Daarnaast is de suggestie gedaan voor verhandelbare bedrijventerreinenquota, waarbij rechten op de ontwikkeling van bedrijventerreinen binnen regio's verhandeld kunnen worden (Themanummer Verhandelbare bedrijventerreinenquota, blad Bedrijventerreinen, voorjaar 2007). Er is in de Amsterdamse regio aandacht voor de vraag of verhandelbare ontwikkelingsrechten in regionaal verband kunnen bijdragen aan het verminderen van de toekomstige ontwikkelingslocaties voor kantoorruimte (Plabeka-overleg). Daarnaast maken bestaande ruimte-voor-ruimteregelingen in Brabant en Zuid-Holland gebruik van dit soort vereveningsprincipes. Het gaat om het door de provincie vergeven van ontwikkelingsrechten in speciaal gelabelde gebieden als compensatie van het verlies van rendabel vastgoed (afbraak van varkensschuren in Brabant en de afbraak van kassen in Zuid-Holland). De grondslag onder deze vereveningsconstructies is anders dan bij verhandelbare rechten in koppelgebieden, omdat de provincie de rechten financiert en verstrekt, in ruil voor afbraak van het vastgoed. Dit brengt financiële risico's met zich mee en kan een belemmering vormen voor het voeren van een goede ruimtelijke ordening: provincies zijn soms bereid ontwikkeling van woningen toe te staan buiten reguliere woningbouwlocaties (VROM-raad, 2004).

16 Sinds 2006 zijn er wel verhandelbare emissierechten in Nederland. Deze vorm van verhandelbare rechten berust op het Kyoto-klimaatcontract van 1997, waarin de mogelijkheid voor verhandelbare emissiequota wordt geopend. Vergelijkbare handel in quota is ook mogelijk in productierechten in mest, melk en andere agrarische producten. Hoewel het systeem van verhandelbare rechten in de projectontwikkelingsmarkt enigszins vergelijkbaar is, zijn er ook fundamentele verschillen. In de eerste plaats is een verhandelbaar quotum dat het recht geeft op een bepaalde productie (of uitstoot) een continu proces, dat jaarlijks te produceren is. Verhandelbare rechten in de projectontwikkelingsmarkt zijn in principe maar één keer te verhandelen en komen pas weer op de markt na sloop van het gebouwde vastgoed (Pruetz, 2003; Renard, 2007). Een ander verschil is dat een verhandelbaar ontwikkelingsrecht alleen binnen een bepaalde geografische ruimte te verhandelen is (Renard, 2007).

Het meest vergaande voorbeeld van verhandelbare rechten is de VORM (Verhandelbare OntwikkelingsRechten Methode) in Limburg. In 2004 heeft de provincie laten onderzoeken of een verhandelbaar ontwikkelingsrecht juridisch in Nederland gerealiseerd kan worden binnen het bestaande rechtsregime, of dat hiervoor een wetswijziging nodig is (Bruil e.a., 2004). Conclusie in dit onderzoek was dat het binnen het huidige rechtsregime mogelijk is een vrijwillig verhandelbaar recht te creëren op basis van een erfdiensbaarheid, een kwalitatieve verplichting, of een nieuw recht af te leiden van deze typen. Dit recht is verhandelbaar, onafhankelijk van de grond en analoog aan rechten op melkquotum en mestrechten. Dit lijkt op de Franse situatie, waar erfdiensbaarheden met een heersend en een dienend erf de basis vormen voor verhandelbare ontwikkelingsrechten (zie later in deze paragraaf). Verder constateren Bruil e.a. dat verhandelbare ontwikkelingsrechten in Nederland in provincies mogelijk zijn, wanneer deze bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteitsdoelstellingen van provincies, zoals vastgelegd in provinciale omgevingsplannen. In de constructie van VORM worden ontwikkelingsrechten juridisch ingepast in het gebied buiten de rode contour, aanknopend bij de discretionaire bevoegdheden die de Wro aan provincies geeft (zie ook De Kam en Lubach, 2007). Op dit moment voert Habitura enkele VORM-pilotprojecten uit zoals de ontwikkeling van een bosgebied (Leunense bos) bij Venray, de ontwikkeling van Landgoed Broenen (bij Beek, Limburg) en de waterontwikkeling bij de Steegberg (Sevenum) in ruil voor de ontwikkeling van woningbouw in het buitengebied. De mogelijkheid om onder het VORM-regime op mooie locaties in het buitengebied te kunnen ontwikkelen, wordt ook verkend door ontwikkelaars (Stec Groep, 2011, diverse vertrouwelijke rapporten). Uit de eerste evaluatie (Provincie Limburg, oktober 2007) en de monitor (Provincie Limburg, eind 2008) blijkt dat inmiddels vier projecten met uitvoering kunnen starten en dat er in de eerste twee jaar van de regeling circa 135 projecten zijn begonnen met procedures. In de evaluatie en de kwaliteitsmonitor wordt de verwachting uitgesproken dat de Grondexploitatiewet en de Wro de juridische en financiële verankering van de VORM-procedures mogelijk zal verbeteren, al is er ook nog veel onzeker. Medio 2011 heeft deze juridische verkenning voor zover bekend nog niet plaatsgevonden. In ieder geval zal de VORM-regeling deels gedecentraliseerd worden van provincie naar gemeenten. Gemeenten kunnen een meerjarige structuurvisie opstellen, waarin de verankering van zones waarbinnen de VORM-regeling werkzaam zal zijn, vastligt en aangegeven wordt welke compensatie ze voor de verhandelbare rechten vraagt en waar en waarin deze geïnvesteerd worden. Onderzoek naar de effecten van nieuwe regelgeving op de VORM-regels moet eind 2009 nog plaatsvinden. Deze voorbeelden illustreren Nederlandse toepassingen van het 'voor wat hoort wat'-principe, maar zijn geen verhandelbare en verplaatsbare rechten zoals die in sommige Verenigde Staten voorkomen. Wettelijk bindende verhandelbare rechten, die verplicht kunnen worden opgelegd, lijken niet mogelijk zonder een nieuw zakelijk recht te creëren.

Het principe van verhandelbare rechten in de projectontwikkeling kan in Nederland op vrijwillige basis ingevoerd worden, met behulp van privaatrechtelijke contracten om het recht te verplaatsen (De Kam en Lubach, 2007). Dit contract bestaat uit bijvoorbeeld een erfdiensbaarheid op het herkomstgebied, in combinatie met een verbintenissenrechtelijk contract voor het gebruik van het recht in het benuttingsgebied. Verplaatsing van het recht is echter alleen aantrekkelijk, wanneer de rechten een commerciële waarde hebben die het rendabel maakt te komen tot dergelijke contracten (Geuting, 2007) of zoals Renard het zegt: *'no market will operate unless the exercise is worthwhile'* (Renard, 2007, p. 44). Commerciële waarde van ontwikkelingsrechten kan ontstaan door het aanwijzen van koppelgebieden in de vorm van herkomst- en benuttingsgebieden, waarbinnen alléén verhandelbare rechten op de markt kunnen komen. Deze koppelgebieden moeten in het bestemmingsplan als zodanig worden benoemd. Alleen zo loont het te komen tot contracten voor de vrijwillige overdracht van rechten. Vrijwillig verhandelbare rechten kunnen op veel verschillende manieren worden ingezet, vooral waar rendabele en onrendabele projecten in één plangebied en in één exploitatie kunnen worden gekoppeld, zoals ontwikkeling van grootschalige woningbouwlocaties in uitleglocaties in samenhang met binnenstedelijke woongebieden. Dit principe kan toegepast worden als compensatie voor inspanningen op moeilijke ontwikkelingslocaties, zoals herstructureringslocaties. Beide plangebieden worden dan in ontwikkelingsrechten aan elkaar gekoppeld. Dit kan bijvoorbeeld in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurvisie, waarin gemeenten en/of provincie gebieden ruimtelijk afbakenen en hier een bepaalde specifieke status aan geven, zoals een herkomst- of een benuttingsgebied. Deze juridische status moet naar verwachting worden gevonden in een wijziging in de Wro (2008), in combinatie met artikel 44 A van de Woningwet¹⁷.

Relevantie voor dit onderzoek

In de beschreven situatie is sprake van indirecte marktstructurering. Door het publiekrechtelijk bundelen van ruimtelijk gescheiden gebieden en het publiekrechtelijk aanwijzen van deze gebieden als 'herkomst- en benuttingsgebieden', wordt het aantrekkelijk om gebruik te maken van nieuwe privaatrechtelijke toepassingen om tot verhandelbare rechten te komen. Het is een instrument waarin privaatrechtelijke constructies samen met publiekrechtelijke constructies worden ingezet om hiermee beleidsdoelstellingen te bereiken. De beleidsdoelen die met verhandelbare rechten nagestreefd kunnen worden zijn heel divers en hebben zowel betrekking op het

17 In dit artikel is geregeld dat er voor een bouwvergunning een weigeringsgrond ex artikel 3 van de wet BIBOB van toepassing is. De Wet BIBOB biedt de mogelijkheid voor een extra weigerings- en intrekingsgrond en biedt bestuursorganen de mogelijkheid extra voorwaarden te stellen aan aanvragers van vergunningen.

beschermen of herstructureren van 'herkomstgebieden', als ook om groei of financiële armslag te bevorderen in 'benuttingsgebieden'.

Ervaringen in andere landen met dit rechtsregime

In de Verenigde Staten zijn voor het tegengaan van 'urban sprawl' in enkele staten van de VS 'transferable development rights' ('TDR') geïntroduceerd: *'TDR is a device by which the development potential of a site is severed from its title and made available for transfer to another location. The owner of a site within a transfer area retains property ownership, but not approval to develop. The owner of a site within a receiving area may purchase transferable development rights, allowing a receptor site to be developed at a greater density'* (State of California, Office of Planning and Research, General Plan Guidelines, 1987). Het gaat bij 'TDR's' om wetgeving die de verplaatsing van ontwikkelingsrechten van een bepaald gebied ('sending area') naar een ander gebied ('receiving area') mogelijk maakt. Eigenaren van gronden die zijn gelegen in een 'sending area', bijvoorbeeld agrarische grond of grond bestemd voor natuurbehoud, kunnen de ontwikkelingsrechten ervan verkopen aan ontwikkelaars van gronden die zijn gelegen in een 'receiving area'. Met dit doel tekent een grondeigenaar een 'deed restriction': een privaatrechtelijk contract, of een akte met een beperking erin voor het gebruik van de grond. Deze komen voor onder veel verschillende namen zoals 'agricultural easements', 'preservation easements', 'conservation easements', 'deed restrictions' en 'covenants'. De belangrijkste doelstelling van deze documenten is het permanent tegengaan van ongewenst gebruik van de 'sending area' en om tegen te gaan dat er veranderingen in het contract worden aangebracht zonder dat alle betrokken partijen hiermee instemmen. In een 'deed restriction' staat meestal dat alle ontwikkeling binnen de 'sending area' verboden is, met uitzondering van specifiek gebruik dat aansluit bij de doelstellingen van de gemeenschap (Pruetz, 2003, p. 152). Een 'deed restriction' lijkt enigszins vergelijkbaar met een kwalitatieve verplichting, waarin de eigenaar van de grond aangeeft af te zien van verdere ontwikkeling op een bepaalde locatie. Het gaat om een contract tussen de eigenaar en de gemeente of andere marktpartij die belang heeft bij het niet bebouwen van de grond. De gebruiksbeperking moet worden bijgeschreven in een openbaar register en de gemeente moet daadwerkelijke gebruiksbeperking handhaven. Dit betekent dat ze geen bouwvergunning kan afgeven voor een bouwopgave in de 'sending area', strijdig met bijvoorbeeld een erfdienstbaarheid, ook wanneer het bestemmingsplan de bebouwing in principe toestaat. Het is belangrijk dat er zekerheid is over het daadwerkelijk nakomen van de gebruiksbeperking en dat bij niet nakomen van de beperking sprake kan zijn van een wanprestatie en schadevergoeding voor de andere contractpartij. Volgens De Kam e.a. kan er in principe tijd zitten tussen het privaatrechtelijke traject en het publiekrechtelijke traject. Belangrijk is in zo'n situatie dat bevoegde bestuursorganen zich binden in het hanteren van hun publiekrechtelijke

bevoegdheden. In deze gevallen gaat het om een complex van verklaringen, denk aan een overeenkomst, waarin de noodzakelijke publiekrechtelijke besluiten zijn geïncorporeerd (De Kam en Lubach, 2005, vertrouwelijke notitie).

In de VS komen '*TDR's*' sinds 1965 voor het eerst in New York. Inmiddels zijn er ruim 130 (Pruetz, 2003, actuele data ontbreken) '*TDR*'-programma's in de VS. Negen staten hebben speciale TDR-statuten (Arizona, Connecticut, Georgia, Illinois, Kentucky, New Jersey, Pennsylvania, Tennessee, New York). Voorbeelden van bindende '*TDR's*' zijn de Long Island Central Pine Barrens, Boulder County, Cupertino, Dade County, Montgomery County, New Jersey Pinelands, San Francisco, San Luis Obispo County, Tahoe Regional County (Bruil, 2004, p. 21). In deze gebieden maakt de '*TDR*' integraal deel uit van de '*comprehensive planning effort*'. (Pruetz, 2003, p. 61). De bebouwingmogelijkheden vervallen dan op grond van een '*zoning ordinance*'. Om waardedaling te compenseren krijgen eigenaren verhandelbare rechten.

'*TDR's*' komen ongeveer net zo vaak voor in staten zonder '*TDR*'-statuten. Zeven staten geven meestal toestemming wanneer gemeenten '*TDR-ordinances*' willen instellen, zonder aanvullende eisen aan de statuten daarvoor te stellen (zoals Maryland, Florida, New Hampshire, Washington, Rhode Island en South Dakota). Dit zijn '*mandatory TDR's*' (Pruetz, 2003, 193-196). Sommige '*TDR*'-programma's zijn heel succesvol, andere zijn in de praktijk niet of nauwelijks gebruikt. Er is echter geen standaard-recept voor '*TDR's*': elk programma hangt af van lokale omstandigheden. Toepassingen variëren. Enkele zijn:

- het verplaatsen van ontwikkelingsrechten die niet worden gebruikt op locaties met een beschermd stadsgezicht (bijvoorbeeld in New York, 1965 of 1968). In dit voorbeeld worden ontwikkelingsrechten rondom monumentale laagbouw niet benut, om de monumenten te beschermen, terwijl het '*zoning plan*' dit wel toelaat;
- het beschermen van theaterfuncties rond het subdistrict Broadway: ontwikkelingsrechten in het '*zoning plan*' die niet gebruikt kunnen worden, mogen worden verplaatst;
- behouden van gebieden met aantrekkelijke landschappelijke en of historische waarde, zoals Pine Barrens, NY en New Jersey Pinelands;
- ter bescherming van kustgebieden en Everglades in Collier County en nog tien counties in het Zuiden van Florida;
- Mountgomery County, Maryland (vanaf 1980): grootste en meest succesvolle TDR-programma, ter bescherming van agrarisch grondgebruik en tegengaan van suburbanisatie rond Washington en nog negen counties in Maryland.

Zie Pruetz (2003) voor een volledig overzicht van alle TDR-programma's in de Verenigde Staten.

Zoals in hoofdstuk 2 al naar voren kwam hebben de Verenigde Staten een juridische grondslag onder het eigendomsstelsel die uitgaat van eigendom als bundel van rechten. Afscheiden van een recht is dan eenvoudiger dan in landen met een relatief absoluut eigendomsstelsel als het onze. Maar ook in landen met een Napoleontische eigendomswetgeving, zoals Nederland, komen verhandelbare ontwikkelingsrechten in verschillende vormen voor. In Frankrijk zelfs op twee manieren:

- Frankrijk introduceerde in 1975 een dichtheidsplafond (*'Plafond Légal de Densité', 'PLD'*). De regeling was bedoeld om mee te delen in de ontwikkelingswinsten van ontwikkelaars in de locatieontwikkeling. Gemeenten bepaalden tot 2000 overal in Frankrijk een maximaal toegestane *'floor space index'*¹⁸, waarvoor geen heffing betaald hoeft te worden. Meestal is de f.s.i. laag (1 en 1,5 in Parijs) (Renard, 2008). Om de overige rechten zoals die in het bestemmingsplan staan weergegeven, te kunnen realiseren, moesten ontwikkelaars ontwikkelingsrechten van 'elders' bijkopen. Gemeenten bleken in de praktijk bij deze regeling overigens vooral geïnteresseerd in de heffingsinkomsten. Buiten hoogstedelijke zones lijkt de *'PLD'* vooral extensief ruimtegebruik gestimuleerd te hebben (Acosta en Renard, 1993, p. 42-49). Omdat ook de resultaten voor wat betreft het afkomen van ontwikkelingswinsten tegenvielen, is de *'PLD'* in 2000 afgeschaft.
- In 1976 werden naast dichtheidsplafonds ook procedures voor verhandelbare ontwikkelingsrechten geïntroduceerd. Grondslag is de erfdiensbaerheid, waar een heersend en een dienend recht bij worden afgebakend. Deze rechten kunnen ruimtelijk van elkaar gescheiden zijn (Renard, 2007, p. 43). Met de *'Loi sur la réforme de l'urbanisme'* van 1976 werd het in sommige regio's mogelijk om ontwikkelingsrechten te verplaatsen van herkomstgebied naar benuttingsgebied. Deze verhandelbare rechten mogen primair worden toegepast om gebieden met bijzondere landschappelijke kwaliteiten te beschermen en concentratie van ontwikkeling in deelgebieden te bevorderen (art. L123-2 *'Loi sur la réforme de l'urbanisme'*.) (Renard, 2000, Renard, 2007). De wet laat verder in het midden wat die bijzondere kwaliteit behelst. Er zijn volgens Renard maar een beperkt aantal toepassingen van de verhandelbare rechten in Frankrijk, overwegend in kuststreken en berggebieden die aantrekkelijk zijn voor toeristen en eerste en tweede woningen, zoals de Vaucluse en het skigebied Taninges.

Ook in Italië zijn er mogelijkheden voor verhandelbare ontwikkelingsrechten, die lijken op *'TDR's'*. Hier zijn deze instrumenten niet zozeer in de plaats van directieve ruimtelijke-ordeningsinstrumenten, maar vooral als aanvulling op directieve instrumenten

18

f.s.i.: een verhoudingsgetal tussen kaveloppervlak en vloeroppervlak, in het Frans: *'PLD'*

gecreëerd (Micelli, 2002). In Finland wordt het introduceren van verhandelbare ontwikkelingsrechten overwogen, specifiek door de doelstelling om binnenstedelijke herontwikkeling beter mogelijk te maken en eigenaren te stimuleren hun woningen op te knappen door hen extra ontwikkelingsrechten te verstrekken (Haila, 2006).

Hoe ziet dit voorbeeld van marktstructurering er in het gedachte-experiment en de gamesimulatie uit?

Het rechtsregime bestaat uit de volgende hypothetische ingrepen:

Ingrep 1: nieuw publiekrecht dat de aanwijzing van herkomst- en benuttingsgebieden mogelijk maakt

De wijziging in het rechtsregime zit primair in een aanvulling op het publiekrecht, bijvoorbeeld in de Wro. De aanvulling bestaat uit de mogelijkheid om in een inpassingsplan of bestemmingsplan twee of meer gebieden die ruimtelijk van elkaar zijn gescheiden aan elkaar te koppelen en deze te bestempelen tot één plangebied (deze gebieden heten samen een koppelgebied). Daarnaast stellen overheid en eventueel betrokken stakeholders vast hoeveel ontwikkelingsrechten in afwijking van het bestemmingsplan of inpassingsplan in welk deelgebied van het koppelgebied benut mogen worden¹⁹. Daarnaast wordt een verbintenissenrechtelijke standaardconstructie tussen kopers en verkopers van vrijwillig verhandelbare rechten ontwikkeld, om het verkoopproces te ondersteunen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen in een pilot die door het ministerie wordt gesubsidieerd om daarmee transacties in verhandelbare rechten te bevorderen.

- Het gebied waar ontwikkelingsrechten boven een bepaalde omvang niet kunnen worden gebruikt heet het herkomstgebied.
- Het gebied waarin rechten van het herkomstgebied mogen worden benut, heet het benuttingsgebied. In het benuttingsgebied kunnen alleen ontwikkelingsrechten afkomstig uit het herkomstgebied worden ingezet (VVV-rechten). Dit geeft deze rechten een commerciële waarde.

Het kan gaan om gebieden met een groot schaalniveau, maar ook om ruimtelijke koppeling van twee kadastrale percelen die samen één bestemmingsplangebied vormen.

19 Bijvoorbeeld: in het vigerende bestemmingsplan bedroeg de in het bestemmingsplan toegestane woningdichtheid in het herkomstgebied circa 50 woningen per hectare. Het nieuwe plan voorziet in een dichtheid van 25 woningen per hectare in het herkomstgebied en 'compenseert' eigenaren met aanvullende ontwikkelingsrechten in het benuttingsgebied. Het gaat in het herkomstgebied dus om bestaand bouwvolume dat niet op dezelfde locatie kan worden teruggebouwd onder het nieuwe rechtsarrangement. Of om recht op bestaand bouwvolume dat niet (langer) kan worden gerealiseerd in het bestaande plangebied waar het bestemmingsplan betrekking op had. Participeren in het arrangement maakt het echter wel mogelijk deze rechten in het benuttingsgebied te realiseren. Verwacht wordt dat eigenaren daarom zullen kiezen voor het rechtsarrangement.

Gevolg: er ontstaat een markt voor een verbintenissenrechtelijke standaardconstructie voor VVV-rechten

Door ruimtelijke koppeling van gebieden ontstaat de randvoorwaarde voor het verbintenissenrechtelijk uitruilen van rechten tussen twee gescheiden gebieden. Dit is de basis voor Vrijwillig Verhandelbare Verplaatsbare rechten (VVV-rechten). De vrijwillige verbintenissenrechtelijke constructie bestaat uit twee delen:

- Een deel, waarin de eigenaar afziet van zijn recht om bepaalde meters volgens het bestemmingsplan te ontwikkelen in het herkomstgebied. Dit blijft ook zo nadat de eigenaar zijn grondeigendom in het herkomstgebied heeft verkocht. Met dit doel wordt een kwalitatieve verplichting gebruikt die meegaat met de grond, zodat ook toekomstige eigenaren geen gebruik kunnen maken van de ontwikkelingsmogelijkheden die al zijn verkocht in de vorm van VVV-rechten. Dit is belangrijk, omdat de rechten hiermee rechtszekerheid krijgen: afstand doen van het recht in het herkomstgebied is immers vastgelegd in het kadaster.
- Een deel, waarin de eigenaar het ontwikkelingsrecht verkoopt aan een ander, die dit recht (een VVV-recht) in een benuttingsgebied gebruikt.

Optioneel: ingreep 2: beperking van het woningbouwprogramma buiten benuttingsgebieden in het bestemmingsplan

Ook in gebieden met een ruime woningmarkt (bijvoorbeeld krimpgebieden zoals regio Parkstad, Delfzijl, Den Helder en Zeeuws-Vlaanderen) kan het gebruik van VVV-rechten gestimuleerd worden. Dit kan door in nieuwe bestemmingsplannen de te ontwikkelen woningen in benuttingsgebieden in mindering te brengen op het totale aantal toekomstig planaanbod in een gemeente. Hierdoor ontstaat (meer) schaarste aan ontwikkelingslocaties buiten benuttingsgebieden.

Ingreep 3: ondersteunend fiscaal beleid

Bijzonder aandachtspunt is of de verkoper van het VVV-recht verplicht kan worden opbrengsten uit verkoop van zijn rechten te investeren in de herontwikkeling van het herkomstgebied. Zo niet, dan leidt het arrangement er alleen toe dat eigenaren in het herkomstgebied extra inkomsten verwerven. Hiervoor is aanvullend beleid noodzakelijk. In dit voorbeeld is gedacht aan aanvullend fiscaal beleid: inkomsten uit de verkoop van VVV-rechten zijn belast tot 90% van de opbrengst uit verkoop van het recht. Wanneer eigenaren deze inkomsten steken in herstructurering van het herkomstgebied, is er een belastingvrijstelling.

De VVV-rechten zijn verder vrijgesteld van overdrachtsbelasting, volgens aanpassing van de Wet op Belastingen van Rechtsverkeer (WBR). De vrijstelling heeft als voorwaarde dat de opbrengsten van het VVV-recht van de verkoper in het herkomstgebied ingezet moeten worden voor herstructurering van herkomstgebieden.

Het VVV-recht is een verbintenissenrechtelijke standaardconstructie, om het volledig of gedeeltelijk genot van het bouwen en ontwikkelen van vastgoed op de onroerende zaak dat op een bepaalde kavel volgens het vigerende bestemmingsplan niet gebruikt mag worden, te verstrekken aan een andere partij. Deze partij mag dit recht in een speciaal hiertoe aangewezen gebied gebruiken, wanneer het bestemmingsplan dit toestaat en onder voorbehoud van een bouwvergunning.

In het VVV-rechtcontract staat de fysieke waarde van het recht nauwkeurig omschreven: hoeveel woningen, van welke maat en tegen welke bouwhoogte en fsi, mogen er exact met deze rechten gerealiseerd worden?

Procedure

Het VVV-recht is op hoofdlijn vergelijkbaar met een vrijwillig 'TDR'-recht zoals dat in onder meer de Verenigde Staten voorkomt. Het statuut voor de VVV-rechtregeling in het bestemmingsplan is gebaseerd op een modelstatuut dat in de Verenigde Staten is ontwikkeld als onderdeel van een 'Smart Growth' (SG) project van de 'American Planning Association', dat onderdeel uitmaakt van een handboek voor wetsontwikkeling door gemeenten en staten van de Verenigde Staten. (Zie het 'Legislative Guidebook' van de 'APA' voor meer informatie.) Op grond van de Amerikaanse ervaringen kunnen een aantal voorwaarden geformuleerd worden die gebruik van het verbintenissenrechtelijke VVV-recht kunnen bevorderen (zie ook: Machemer & Kaplowitz, 2002).

Initiatieffase

VVV-rechten zijn alleen in te voeren bij introductie van een nieuw bestemmingsplan of inpassingsplan. Dit betekent dat er in Nederland gebieden zullen bestaan met en zonder koppelgebieden.

- Het is de gemeente, provincie of Rijk die besluit of er koppelgebieden geïntroduceerd worden in het nieuwe plan. Ze beslist daarmee indirect ook over het privaatrechtelijk ontstaan van deze rechten. De betreffende overheid moet een specifiek omschreven koppelgebied afbakenen met een kadastrale kaart, waarop tot op het niveau van het kadastrale perceel staat aangegeven wat benuttingsgebied en herkomstgebied is. Binnen het koppelgebied dient ze herkomstgebied en benuttingsgebied te definiëren. In veel gevallen zijn herkomstgebied en benuttingsgebied ruimtelijk gescheiden, maar liggen deze wel binnen één gemeente om te voorkomen dat sprake is van verevening van woningaantallen tussen gemeenten. (Het is echter ook mogelijk te komen tot regionale arrangementen, waarin verevening juist één van de doelstellingen zou kunnen zijn.) Daarbuiten kunnen de rechten niet worden benut.
- VVV-rechten kunnen door iedere grondeigenaar in het benuttingsgebied worden gekocht. Eigenaren van grond in de benuttingsgebieden hebben (afhankelijk van de

omvang van de koppelgebieden) een sterke onderhandelingspositie naar houders van VVV-rechten. VVV-rechten kunnen ook door anderen worden gekocht. Dit maakt de kans groter dat er een nieuwe submarkt in rechten ontstaat. Immers, dan kunnen ontwikkelaars zonder eigendom in uitleggebieden door middel van VVV-rechten bouwclaims verwerven in het benuttingsgebied.

- VVV-procedures treden in werking nadat de gemeente (of een coördinerende derde partij) alle eigenaren in de koppelgebieden (zowel herkomst- als benuttingsgebied) heeft geïnformeerd over de mogelijkheden om ontwikkelingsrecht vrijwillig te verhandelen. Dit brengt transactiekosten met zich mee. Het is mogelijk dat een commissie en/of de gemeente een VVV-bank opricht. De bank kan VVV-rechten kopen (Voorbeeld de *'Transfer of Development Rights Bank'* van het *'Department of Agriculture'* van New Jersey (Pruetz (2003)) en deze ook weer verkopen. Voordeel van het oprichten van een bank is dat er transparantie ontstaat over de waarde van VVV-rechten en dat rechten eenvoudiger verhandelbaar zijn. De bank kan ook actief rechten verwerven in gebieden die voor ontwikkeling van het VVV-programma van belang zijn. Oprichten van een bank die voorfinanciert, is vanuit het oogpunt van transactiekosten een ingrijpende keuze. De kosten van zo'n bank wegen alleen op tegen de opbrengsten (in termen van soepeler laten verlopen van transacties) wanneer er omvangrijke gebieden zijn waarin transacties van VVV-rechten kunnen voorkomen, of wanneer er een groot aantal potentiële transacties zijn.
- In het bestemmingsplan voor het benuttingsgebied is een verbod opgenomen voor het ontwikkelen van vastgoed (of voor het ontwikkelen boven de vastgestelde lage dichtheid) zonder VVV-rechten.
- Beperkt zakelijke rechten die het gebruik van het VVV-recht beperken of onmogelijk maken, dienen worden opgeheven.
- Het programma heeft een bepaalde minimale gegarandeerde looptijd.
- VVV-rechten worden ingeschreven in het kadastrale register, in de vorm van een kwalitatieve verplichting op het perceel in het herkomstgebied en doordat verbintenissenrechtelijk de zekerheid bestaat dat de rechten gedurende een lange periode geëxploiteerd mogen worden in het benuttingsgebied, bijvoorbeeld gedurende tien jaar. Dit staat ook in het bestemmingsplan.
- Verder is belangrijk dat de VVV-rechten een beperkte houdbaarheid hebben (bijvoorbeeld 10 jaar is een periode die in de VS vaak gehanteerd wordt), om ontwikkeling niet te veel te laten vertragen²⁰. Rechten die gedurende deze periode

20 In het artikel van De Kam en Lubach (2007) wordt overigens uit gegaan van drie jaar, maar dat lijkt erg kort, omdat ook in normale omstandigheden het in Nederland soms langer duurt voordat een ontwikkelingsproject start: voorbeelden van vijf jaar vanaf eerste aankoop van de grond tot start bouw komen voor.

niet worden benut, vervallen (of komen weer terug bij de oorspronkelijke eigenaar in het herkomstgebied, zoals in veel Amerikaanse 'TDR'-systemen).

'Uitvoerings'fase

Box 29: waardebepaling van VVV-rechten

Een punt dat invloed heeft op de effecten van het aanwijzen van koppelgebieden is de hoeveelheid en de waarde van de VVV-rechten. In de Verenigde Staten zijn er twee manieren om de hoeveelheid rechten te bepalen.

- Er is een 'top down'-methode, die start met een gemeenschap die de totale toekomstige ontwikkeling in de 'receiving area' bepaalt of inschat. Deze hoeveelheid is leidend voor de hoeveelheid 'TDR' die in de 'sending area' verhandelbaar wordt.
- Er is een 'bottom up'-methode, die start vanuit de 'sending area': waarin de hoeveelheid rechten die volgens bestemmingsplan gerealiseerd mag worden, wordt geïnventariseerd en leidend is voor de hoeveelheid 'TDR's' die gerealiseerd mag worden in 'receiving areas' (Machemer & Kaplowitz (2002)). De prijs en de vraag worden bepaald door de markt in het benuttingsgebied.

De tweede aanpak sluit het best aan bij de doelstelling van dit scenario, omdat het de bedoeling is het herkomstgebied te verbeteren.

- De waarde van VVV-rechten komt tot stand op basis van vrije onderhandeling tussen koper en verkoper. Hier is van overheidswege geen minimum of maximum aan gesteld. Handelen in VVV-rechten is alleen aantrekkelijk wanneer kopers en verkopers weten wat de waarde van het recht is. Met dit doel kan een commissie opgericht worden, met daarin in ieder geval een notaris (bijvoorbeeld aangewezen door de gezamenlijke eigenaren in het herkomstgebied of de gemeente) die inventariseert hoeveel VVV-rechten iedere eigenaar op grond van het bestemmingsplan in het herkomstgebied heeft. De omvang van de VVV-rechten hangt af van de omvang van zijn of haar eigendom, de dichtheid waarin gebouwd is en waarin volgens het bestemmingsplan gebouwd had mogen worden en de dichtheidsbeperkingen die het bestemmingsplan geeft. Vervolgens worden eigenaren door de commissie geïnformeerd over de hoeveelheid recht die ze hebben. De waarde van het recht hangt direct samen met de zekerheden die de gemeente kan bieden om ervoor te zorgen dat het recht uitgeoefend kan worden volgens de afspraken in het privaatrechtelijke contract.
- Er is geen sprake van vergoedingen voor veranderingen in de waarde van rechten, omdat het ontstaan van een koppelgebied de eigenaren in het benuttingsgebied geen rechten ontnemt, noch toekent.
- Belangrijk is dat de hoeveelheid VVV-recht in het benuttingsgebied voldoende is om een aantrekkelijke en samenhangende ontwikkeling van het benuttingsgebied

mogelijk te maken en hiervoor transactiekosten te maken.

- De hoeveelheid VVV-recht in het benuttingsgebied is beperkt tot de omvang van de ontwikkelingsrechten die in het herkomstgebied niet kunnen worden benut. De totale hoeveelheid beschikbare VVV-rechten staat vast en is eindig gedurende de looptijd van het bestemmingsplan.
- Er zijn geen regels opgesteld over de inbrengwaarde van rechten.

Inhoud van het VVV-recht

De precieze inhoud van het VVV-recht kan sterk uiteenlopen, afhankelijk van overeengekomen overdrachtsvoorwaarden in het verbintenissenrechtelijk contract en randvoorwaarden die het bestemmingsplan in het benuttingsgebied geeft. Buiten dat heeft de VVV-rechthouder in principe hetzelfde genot van de zaak als een eigenaar of houder van een regulier bouwrecht. De inhoud van het VVV-recht is beperkt tot het bouwen en ontwikkelen en verhandelen van de onroerende zaak.

- De VVV-rechthouder kan het recht voor een geldsom (ineens) krijgen, die overeenkomt met de waarde van het VVV-recht in het benuttingsgebied.
- De VVV-rechthouder mag geen handelingen verrichten in strijd met de bestemming in het benuttingsgebied.
- Het staat de VVV-rechthouder vrij over zijn recht te beschikken. Hij kan het geheel of ten dele vervreemden en het bezwaren met een hypotheek. De VVV-rechthouder heeft het recht zijn recht in appartementsrechten te splitsen.
- De VVV-rechthouder kan het recht van onder-VVV-recht hebben en verstrekken, tenzij dat anders in de voorwaarden bij het recht staat opgenomen. (Het einde van het recht, brengt ook het einde van het onder-VVV-recht met zich mee).
- De VVV-rechthouder heeft geen recht het VVV-recht te verhuren of te verpachten.
- De eigenaar van de grond mag voorwaarden verbinden aan het recht van overdracht van de VVV-rechthouder, bijvoorbeeld door een bepaald gebruik van het VVV-recht te bepalen binnen de randvoorwaarden van het bestemmingsplan en de bouwvergunning.
- Met de verkoop van VVV-rechten ziet de initiële houder van deze rechten af van het gebruik van de ontwikkelingsrechten die op de locatie in het herkomstgebied in het bestemmingsplan zijn toegestaan, maar die om wat voor reden dan ook niet benut kunnen worden.

3. Resultaten gedachte-experiment

Effecten hangen af van precieze invulling van de formele institutionele structuur: het publiekrecht, maar ook of er in een bepaalde regio een orgaan ontstaat dat coördineert

tussen houders van VVV-rechten in de herkomstgebieden en geïnteresseerde kopers van deze VVV-rechten. Gezien het karakter van de regeling (er worden in bestemmingsplannen speciale zones aangewezen) is de introductie van de koppelgebieden in de praktijk een geleidelijke zaak. Sommige gemeenten kiezen voor het aanwijzen van de koppelgebieden, andere niet. Veelal zal een gemeente dit doen, wanneer in het bestemmingsplan sprake is van een bestemmingswijziging die de maximale potentiële waarde van de grond naar beneden haalt. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer een woonwijk in geval van herstructurering een lager aantal bouwlagen mag hebben dan voorheen, wanneer een bepaalde wijk als beschermd stadsgezicht wordt betiteld, waardoor eigenaren van de grond en het vastgoed niet langer gebruik kunnen maken van de maximale bouwhoogte in het plangebied, of wanneer eengezinswoningen meergezinswoningen gaan vervangen. In zo'n situatie kan gesproken worden van economische schade als gevolg van wijzigingen in de ruimtelijke ordening. Ook de manier waarop gemeenten koppelgebieden aanwijst doet er toe: wanneer de gebieden omvangrijk zijn, betreft het vermoedelijk veel eigenaren, anders slechts een beperkt aantal. Er zijn vele mogelijke toepassingen van VVV-rechten die ontstaan wanneer er publiekrechtelijke koppelgebieden worden aangewezen. De toepassingen van de VVV-rechten hangen primair af van de locaties waar de koppelgebieden worden aangewezen.

Daarnaast hangen de effecten af van de informele institutionele structuur, zie bijvoorbeeld Machemer & Kaplowitz (2002) in hun evaluatie van 'TDR'-programma's. Belangrijk blijkt dat eigenaren in koppelgebieden een sterke binding hebben met het gebied. Deze programma's blijken in de praktijk succesvoller te zijn dan programma's in gebieden waar dat niet het geval is. Bewoners zien dan ook het nut van het programma en waarderen de effecten ervan.

Effecten van koppelgebieden zijn groter wanneer meerdere partijen een bepaald belang hebben bij de herkomst- en benuttingsgebieden. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer VVV-rechten voor zoveel mogelijk deelnemers commerciële waarde hebben (Machemer & Kaplowitz, 2002, Woodbury, 1975). Concreet betekent dit dat VVV-programma's waarschijnlijk het meest succesvol zullen zijn in regio's met benuttingsgebieden die door projectontwikkelaars, beleggers en eindgebruikers als aantrekkelijk worden ervaren. Woningregio's met een krappe vraag-aanbodverhouding zijn hier een voorbeeld van. Daarnaast blijkt belangrijk voor publiek draagvlak dat partijen goed geïnformeerd zijn over doelstellingen van het programma, het beleid en de manieren waarop men gebruik kan maken van de VVV-rechten (Johnston & Madison, 1997) en dat beeldbepalende partijen in het projectontwikkelingsproces het beleid ondersteunen (Machemer & Kaplowitz, 2002).

Wat gebeurt er vóór introductie van koppelgebieden?

Introductie van koppelgebieden biedt eigenaren van grond en vastgoed in zowel herkomst- als benuttingsgebieden nieuwe kansen om de ontwikkelingsmogelijkheden die niet in het plangebied gerealiseerd kunnen worden, te verplaatsen en te (ver)kopen. Het geeft kansen voor eigenaren in het herkomstgebied om een hoger rendement op hun eigendom te realiseren. Dit houdt in dat transacties in de vastgoedmarkt in de periode voorbereidend op de introductie van koppelgebieden in het bestemmingsplan beperkt zullen zijn. In benuttingsgebieden brengt het aanwijzen van deze gebieden mogelijk al eigendomstransacties met zich mee van verkopen van grond aan ontwikkelaars, die mogelijk VVV-rechten willen kopen (alleen onder de voorwaarde dat partijen geloof hebben in de constructie en de waarde van rechten).

- Het begint ermee dat binnen een gemeente een discussie ontstaat of aanwijzen van koppelgebieden zinvol is of niet. Deze discussie kan gestart worden op initiatief van zowel een eigenaar in het herkomstgebied, een projectontwikkelaar of de gemeente zelf. Het initiatief zal echter niet komen van een eigenaar van grond in eventuele benuttingsgebieden. Het is waarschijnlijk dat gemeenten niet geïnteresseerd zijn in het aanwijzen van koppelgebieden wanneer ze zelf voor een deel eigendomsposities hebben op potentiële uitleggebieden voor woningbouw. Wanneer dat het geval is, leidt aanwijzen van koppelgebieden tot extra concurrentie om rechten op de ontwikkeling van woningen. Een gemeente verliest een deel van haar positie op de markt voor ontwikkelingsrechten. Er is geen sprake van grondwaardestijging als gevolg van bestemmingswijziging in het bestemmingsplan, omdat het potentiële residu in de te realiseren bouwkolom van de woningontwikkeling in het benuttingsgebied naar verwachting geheel of gedeeltelijk op gaat aan 'compensatie' van het verlies aan rechten in het toekomstige herkomstgebied. Wanneer de gemeente niet beschikt over (omvangrijke) eigendomsposities op potentiële uitleggebieden, is het aanwijzen van koppelgebieden aantrekkelijk als financieringsinstrument voor de herstructurering van herkomstgebieden: eigenaren in het bestaande stedelijke weefsel verwerven door de fiscale vrijstellingsregeling bij sloop inkomsten op hun grond en/of vastgoed en zijn daarmee in principe in staat méér te investeren in het revitaliseren van deze gebieden.
- Ontwikkellende eigenaren in het benuttingsgebied zullen de wijziging in het rechtsregime niet positief ontvangen, omdat bestemmingswijziging naar verwachting geen of slechts beperkte waardeestijging van de grond met zich meebrengt, wanneer er na bestemmingswijziging alleen woningen ontwikkeld mogen worden met behulp van (voldoende) VVV-rechten. Wanneer het gebied echter vóór de regimewijziging al in bestemmingsplannen te boek stond als toekomstig woningbouwgebied, leidt de regimewijziging tot een impliciete onteigening van een deel van het zelfrealisatierecht zoals dat nu voorkomt. De

eigenaar kan minder gebruik maken van het recht de locatie te ontwikkelen zonder aanvullende investeringen in de vorm van aankoop van VVV-rechten. Afhankelijk van de omvang van de waardesprong tussen onbebouwd en bebouwd uitleggebied (met andere woorden: de waarde van het VVV-recht) zal men negatief tot zeer negatief zijn over de beleidswijziging. Gemeenten zullen daarom naar verwachting alleen koppelgebieden aanwijzen op locaties die in het bestemmingsplan nieuw opgenomen zullen worden als uitbreidingslocatie. Wanneer dat niet het geval is, zullen gemeenten te maken krijgen met planschadeclaims van eigenaren in benuttingsgebieden.

- Eigenaren in herkomstgebieden zien dat hun eigendom straks meer waarde heeft dan nu en wachten nog even met voorgenomen verhandeling van grond en vastgoed, of verkopen hun vastgoed vast aan partijen die hier willen herontwikkelen.
- Voor projectontwikkelaars biedt het verhandelbaar worden van ontwikkelingsrechten nieuwe kansen in de benuttingsgebieden. Men wil zich graag verzekeren van toekomstige ontwikkelingslocaties. Met dit doel is het mogelijk dat ze aansturen op intentieovereenkomsten met eigenaren in de herkomstgebieden over de overdracht van rechten, wanneer de koppelgebieden eenmaal in het bestemmingsplan zijn vastgelegd.

Wat gebeurt er na introductie van koppelgebieden in het bestemmingsplan?

Effect van de introductie van koppelgebieden hangt primair af van de waarde van betrokken rechten. Alleen wanneer de rechten voldoende commerciële waarde hebben, treden er transacties op. Zonder transacties worden de beleidsdoelstellingen niet bereikt. Algemeen en op grond van analyses van casestudies van Amerikaanse 'TDR'-systemen kan geconcludeerd worden dat de mate waarin verkopers hun VVV-rechten aanbieden, afhangt van de aantrekkelijkheid van het ontwikkelen van woningen in benuttingsgebieden. Regio's met aantrekkelijke woningmarktlocaties op uitleglocaties zullen dus ook kansrijker zijn in het verkrijgen van de benodigde financiële input voor het herstructureren van bestaande woonwijken, dan benuttingsgebieden die door betrokkenen in de woningmarkt als minder aantrekkelijk worden ervaren. In dit scenario wordt uitgegaan van een woningmarktregio met een gemiddelde aantrekkelijkheid in Nederland. Gezien de krapte van ontwikkelingsmogelijkheden is er een goede basis voor VVV-transacties. Houders van VVV-rechten in herstructureringsgebieden zullen hun rechten in principe graag verkopen, omdat men hier inkomsten uit haalt, die ingezet kunnen worden voor de herstructurering van de bestaande woonwijk. De verkoop van de rechten heeft vanwege de fiscale regels vooral een hoge waarde wanneer de opbrengsten van de regeling worden gebruikt voor de herontwikkeling van de bestaande wijk. Het is daarnaast belangrijk dat inkomsten uit verkoop van VVV-rechten zo hoog zijn, dat hiermee de kosten van sloop en nieuwbouw worden gedekt.

De volgende rekenvoorbeelden illustreren dit uitgangspunt:

- situatie 1: gaat uit van een gemiddelde situatie;
- situatie 2: gaat uit van een situatie waarin de waarde van de woning in het herkomstgebied weliswaar laag is, maar niet zeer laag;
- situatie 3: gaat uit van een situatie waarin de waarde van de woning in het benuttingsgebied hoog is en de waarde van de woning in het herkomst gebied zeer laag is;
- situatie 4: gaat uit van een situatie waarin de waarde van de woning in het benuttingsgebied bovengemiddeld hoog is en de waarde van de woning in het herkomstgebied laag, maar niet zeer laag.

Figuur 7. Vereenvoudigde rekenvoorbeelden die aantrekkelijkheid van verhandelbare VVV-rechten illustreren, ervan uitgaande dat één gesloopte woning recht geeft op één nieuw te ontwikkelen woning

Situatie	1	2	3	4
benuttingsgebied				
waarde woning	225.000	225.000	280.000	280.000
kosten bouwen en bijkom	114.000	114.000	114.000	114.000
kosten bouw- en woonrijp	5.000	5.000	5.000	5.000
overig	20.000	20.000	20.000	20.000
totaal kosten	139.000	139.000	139.000	139.000
residuele grondw met VVV	86.000	86.000	141.000	141.000
gemiddelde grondprijs ruwe bouwgrond	37.500	37.500	37.500	37.500
waarde VVV	48.500	48.500	103.500	103.500
residuele waarde herkomstgebied				
waarde nieuwe woning	210.000	210.000	210.000	210.000
kosten bouwen en bijkom	114.000	114.000	114.000	114.000
verlies waarde woning ²¹	70.000	125.000	70.000	125.000
kosten slopen	12.500	12.500	12.500	12.500
kosten woonrijp	5.000	5.000	5.000	5.000
kosten overig	30.000	30.000	30.000	30.000
totale kosten	231.500	286.500	231.500	286.500
residuele grondw zonder VVV	-21.500	-76.500	-21.500	-76.500
VVV recht verkopen	48.500	48.500	103.500	103.500
residuele waarde	27.000	-28.000	82.000	27.000

De rekenvoorbeelden laten zien dat de aantrekkelijkheid van het verkopen van VVV-rechten sterk afhangt van specifieke omstandigheden. Alleen wanneer het aantrekkelijk

²¹ Dit betreft het verschil tussen de waarde van het ontwikkelingsrecht op grond van bestaand bestemmingsplan ten opzichte van de waarde van de woning onder het nieuwe rechtsregime, ervan uitgaande dat de helft minder meters ontwikkeld kunnen worden, maar met een hogere waarde per meter.

genoeg is voor alle partijen zal men het risico nemen VVV-rechten te verkopen, te herontwikkelen in het herkomstgebied en nieuw te ontwikkelen in het benuttingsgebied. Vooral wanneer de waarde van de woning in de huidige toestand zeer laag is (situatie 1 en 3), is herontwikkeling aantrekkelijk. De verkoopbaarheid van het VVV-recht kan dan werken als een hefboom om de eigenaar van het recht te overtuigen van herontwikkeling. Een tweede kansrijk scenario is wanneer de waarde van de woning op de uitleglocaties hoog is: ook dan is de kans groot dat de koper van het VVV-recht bereid is een fors bedrag te betalen voor het VVV-recht uit het herkomstgebied (zie rekenvoorbeeld, situatie 3 en 4).

In die situaties dat er een positieve residuele waarde resteert in het benuttingsgebied (onderste rij in het rekenvoorbeeld: situatie 1, 3 en 4), mag verwacht worden dat de combinatie van publiekrecht en fiscaal recht zoals in dit scenario wordt voorgesteld, ertoe leidt dat eigenaren van vastgoed in het herkomstgebied hun VVV-rechten te koop aanbieden. Bouwers en ontwikkelaars die geïnteresseerd zijn in ontwikkeling van woningen in het benuttingsgebied zijn bereid hiervoor te betalen, zeker wanneer dit de enige mogelijkheid is om hier te kunnen ontwikkelen. Wat opvalt aan de uitwerking bij de rekenvoorbeelden is in de eerste plaats dat de principes die de mate van verkoopbaarheid van de rechten verklaren niet anders zijn dan bij reguliere transacties. Het introduceren van VVV-rechten verandert de marktwerking in de herontwikkeling niet, alleen kan het een duwtje in de goede richting geven. Daarnaast is aantrekkelijk dat er samenhang is tussen projectontwikkeling op nieuwe locaties en projectontwikkeling op bestaande locaties. Zo kan worden tegengegaan dat uitbreidingswijken rondom een stad een (selectieve) verhuisbeweging op gang brengen en zo het draagvlak voor herstructurering van verouderde woonwijken vermindert. De koppelgebiedenwetgeving verankert oude en nieuwe wijken in financiële zin, waardoor het ontwikkelen van uitleglocaties juist leidt tot financiële middelen om bestaande wijken aantrekkelijk te houden.

In de tweede plaats valt op dat introductie van koppelgebieden en VVV-rechten in veel situaties ook weinig effect zal hebben: zie ook scenario 2. Wanneer de waarde van woningen in het herkomstgebied benedengemiddeld is, maar niet zeer laag en de waarde van de woningen in uitleggebieden gemiddeld is, is het voor eigenaren in benuttings- en herkomstgebieden niet aantrekkelijk om in een VVV-recht te investeren waarmee de sloop van één woning in het herkomstgebied leidt tot het recht om één woning te ontwikkelen in het gehele koppelgebied. Dit probleem zou opgelost kunnen worden door aan het VVV-recht een hogere verplaatsingswaarde toe te kennen. Bijvoorbeeld: de sloop van één woning geeft recht op een halve woning in het herkomstgebied en één woning in het benuttingsgebied, of meer dan één woning in het benuttingsgebied.

(In de simulatie en het gedachte-experiment is ervan uitgegaan dat sloop van een woning in het herkomstgebied recht geeft op ontwikkeling van een halve woning in het herkomstgebied en een halve woning in het benuttingsgebied). Nadeel van deze constructie kan zijn dat er dan netto meer woningen worden toegevoegd in een regio, dan waar vanuit de kwantitatieve of kwalitatieve vraag-aanbodverhouding noodzakelijk is. In dat opzicht is het belangrijk dat VVV-rechten niet klakkeloos geïntroduceerd worden, maar alleen in regio's waar dit uit ruimtelijk oogpunt en vanuit vraag-aanbodverhouding wenselijk is.

Gedrag van de eigenaar van VVV-rechten in het herkomstgebied

Verwacht mag worden dat de eigenaar zijn additionele VVV-recht graag verkoopt. De eigenaar in het herkomstgebied loopt hiervoor echter niet het risico voor ontwikkeling en heeft daarmee voordeel. (Dit effect treedt ook op in veel 'TDR'-systemen, maar niet in alle.) De reactie hangt verder af van de relatieve waardeverschillen per meter vloer tussen herkomstgebied en benuttingsgebied. Is de waarde van een meter vloer in het herkomstgebied hoger dan in het benuttingsgebied, dan zullen eigenaren van rechten deze niet kunnen verkopen. Als de waarde lager is, in veel gevallen juist wel (zie rekenvoorbeelden). Wanneer de waarde van vastgoed in het herkomstgebied dus relatief hoog is, moet het VVV-recht meer ontwikkelingsrechten geven.

Gedrag van ontwikkelaars die VVV-rechten kopen en willen inzetten in het benuttingsgebied

De projectontwikkelaar met grondposities in het benuttingsgebied koopt VVV-rechten om hiermee zeker te stellen dat hij in de toekomst kan ontwikkelen in het benuttingsgebied en hiermee winst kan halen. Afhankelijk van de marktprijs van VVV-rechten is dit meer of minder aantrekkelijk. Uitgaande van normale marktwerking zal de prijs van VVV-rechten niet uitkomen boven de marktwaarde van VVV-rechten. Dit maakt het aantrekkelijk voor een projectontwikkelaar om vrijwillige VVV-transfers aan te gaan, mits hij vertrouwen heeft in een positieve ontwikkeling van de waarde van woningen in de periode tussen aankoop van VVV-rechten, de realisatie van nieuwbouwwoningen in de benuttingsgebieden en de looptijd van het VVV-recht. Wanneer eigenaren in het herkomstgebied de VVV-rechten te duur willen verkopen, zullen projectontwikkelaars deze rechten niet kopen, waardoor eigenaren in het herkomstgebied weer met prijzen omlaag moeten om tot transacties te komen.

De projectontwikkelaar zonder grondposities in het benuttingsgebied zal de aankoop van VVV-rechten gebruiken om de samenwerking met ontwikkelaars met eigendomsposities in de benuttingsgebieden af te dwingen, bijvoorbeeld in de vorm van een consortium. Op middellange termijn zou dit in theorie kunnen betekenen dat het voor ontwikkelaars niet langer aantrekkelijk is grondposities aan te kopen op potentiële uitleglocaties, maar alleen in te zetten op aankoop van VVV-rechten. Dit lijkt geen waarschijnlijk scenario, omdat

in de eerste plaats VVV-rechten in de meeste gevallen een relatief hoge prijs hebben, terwijl het grondeigendom op uitleglocaties voordat een bestemmingswijziging wordt voorzien veelal een betrekkelijk lage prijs (agrarische waarde) zal hebben. Bovendien is een ontwikkelaar er op voorhand niet zeker van dat de gemeente koppelgebieden gaat aanwijzen en dat de betreffende locatie een koppelgebied zal zijn. Daarom zal de huidige praktijk van het in een vroeg stadium aankopen van agrarische grond, met als doel hier na een bestemmingswijziging nieuwbouw te realiseren, blijven bestaan. Wel is het zo dat de prijzen voor grond met verwachtingswaarde wat lager is geworden, omdat eigenaren het risico lopen dat de grond als koppelgebied wordt aangewezen.

Effecten op de prijs van rechten

De waarde van de woningen in het herkomstgebied blijft gelijk, minus de eventuele verwachtingswaarde die er is wanneer het vastgoed in het herkomstgebied bijvoorbeeld gesloopt en eventueel nieuw ontwikkeld kon worden voor labeling als herkomstgebied. Daarnaast kan er een prijsverhogend effect uitgaan van de situatie dat er VVV-rechten beschikbaar komen in het gebied:

- In de omgeving van het vastgoed zullen meer initiatieven genomen worden voor het herontwikkelen van vastgoed: dit heeft een positief effect op de waarde van alle woningen in de (nabije) omgeving van de herontwikkelingslocaties.
- De marktwaarde van de woning zelf kan ook hoger worden, wanneer de verwachting ontstaat dat zich hier een aantrekkelijke herontwikkelingskans voordoet.

Belangrijk aandachtspunt is dat mate en aard van bebouwing in het herkomstgebied van invloed is op verwachtingen van eigenaren over de marktwaarde van hun eigendom. In meer intensief bebouwde gebieden en aantrekkelijke gebieden zal het verschil in waarde van het ontwikkelingsrecht in het herkomstgebied minder groot zijn dan wanneer het VVV-recht uit een extensief bebouwd gebied komt. Dit heeft invloed op het gedrag van kopers en verkopers: verkopers zullen bij een klein waardeverschil minder geïnteresseerd zijn in verkoop, waardoor projecten niet (goed) van de grond komen.

De totale waarde van de rechten verbonden met grond en vastgoed op een bepaald perceel wordt hoger, omdat het privaatrechtelijk mogelijk wordt een VVV-recht te realiseren. De waarde van dit VVV-recht is vergelijkbaar met de extra residuele waarde van de grond in de benuttingsgebieden, minus transactiekosten.

De waarde van nieuwbouwwoningen in het benuttingsgebied blijft in principe gelijk. Het is echter niet ondenkbaar dat de waarde van de woningen wordt beïnvloed door toevoeging van nieuwe woningen in het gebied: het gaat dan zowel over de kwaliteit van de toevoeging, het type woningen en de omvang van het bouwprogramma in het gebied. Dit kan zowel een prijsopdrijvend als prijsverminderend effect hebben, afhankelijk van de oorspronkelijke aantrekkelijkheid van het benuttingsgebied.

De *transactiekosten* bij VVV-procedures zijn naar verwachting beperkt. Er zijn wel initiële kosten voor oprichting van de commissie die rechten inventariseert en toekent, maar daarna zijn er eigenlijk alleen kosten voor de daadwerkelijke overdracht van de rechten. (In het gedachte-experiment en de gamesimulatie is ervan uitgegaan dat er geen overdrachtsbelasting geldt voor transfer van VVV-rechten, wanneer de inkomsten die de oorspronkelijke eigenaar van deze rechten hiermee ontvangt ingezet worden voor de herontwikkeling van woningen in het herkomstgebied). De kosten voor VVV-procedures nemen mogelijk wel toe wanneer een VVV-bank wordt opgericht. Dit is naar verwachting vooral lonend in grote VVV-projecten waarin veel transacties plaatsvinden. Bovendien is er een aanzienlijke voorinvestering nodig om rechten aan te kopen. Wanneer de bank eenmaal functioneert, nemen de kosten af, omdat voorinvesteringen dan worden terugverdiend bij verkoop van rechten.

In de rekensom is uitgegaan van een *ruwe grondprijs* van circa 37.500 euro per woning. Deze situatie komt bijvoorbeeld voor wanneer een gemeente grond in het benuttingsgebied verkoopt aan projectontwikkelaars die hier met inzet van een VVV-recht grond willen ontwikkelen. De grondprijs per woning komt (indicatief) overeen met een gemiddelde/mediane grondprijs voor een woning in Nederland. De grondprijs is in grote delen van Nederland lager dan de residuele grondwaarde in het benuttingsgebied (Stec Groep, 2006). Het verschil tussen de grondprijs en de grondwaarde is de *residuele waarde van het VVV-recht*. Wanneer de grondprijs hoger is, gaat dit af van de waarde van het VVV-recht.

Voor de aanwijzing als koppelgebied wordt ingevoerd, zal de grondprijs gemiddeld genomen lager zijn geweest dan de 37.500 euro per woning waar in de rekenvoorbeelden vanuit is gegaan: immers de grond heeft op dat moment nog geen woonbestemming en zal overeenkomen met de grondprijs in geval van agrarisch grondgebruik, eventueel vermeerderd met de verwachtingswaarde van de grond. In die situatie is de waarde van het VVV-recht in potentie hoger.

In situaties waar een projectontwikkelaar of de gemeente de kavel (nog) niet heeft aangekocht, zal de grondprijs door aanwijzing van koppelgebieden omhoog gaan, maar minder sterk dan in geval van een bestemmingswijziging naar woningbouw, zonder dat sprake is van een koppelgebied. De eigenaar is zeker dat hier woningen ontwikkeld kunnen gaan worden, mits een ontwikkelaar met VVV-rechten geïnteresseerd is in aankoop of samenwerking bij het ontwikkelen van de kavel. De prijs van de grond wordt op basis van onderhandeling vastgesteld. De waarde van de grond is echter vergelijkbaar met de residuele grondwaarde minus de waarde van een gemiddeld VVV-recht.

De oorspronkelijke eigenaar van het VVV-recht beschikt na de verkoop over extra inkomsten die ingezet kunnen worden voor de herontwikkeling van zijn bestaande vastgoed. Met deze inkomsten kan hij een woning ontwikkelen. Deze woning heeft een hogere marktwaarde dan de huidige woning plus de investeringskosten voor herontwikkeling. De eigenaar heeft daarmee een '*windfall*'-effect, mits de prijzen gunstig uitvallen. Dit maakt het aantrekkelijk voor investeerders/ontwikkelaars om woningen in het herkomstgebied aan te kopen en deze te herontwikkelen, weer te verkopen en tegelijkertijd de VVV-rechten af te splitsen en deze in te zetten in benuttingsgebieden door samenwerkingspartners te zoeken in de benuttingsgebieden. Verwacht wordt dat dit effect fors zal zijn:

- De eigenaar van het vastgoed in het herkomstgebied heeft met de woning als het ware twee halve ontwikkelingsrechten: een half recht in het benuttingsgebied (waarvoor hij nog een samenwerkingspartner moet zoeken) en een half recht in het herkomstgebied (dit recht had hij al), na sloop en nieuwbouw. Dit kan een impuls geven aan de herstructurering van de herkomstgebieden, mits de eigenaar de inkomsten inzet voor herstructurering.
- Niet iedere eigenaar zal in staat zijn de benodigde investeringen op te brengen voor sloop en herontwikkeling van de woning. Gedurende het transformatieproces kan hier in het herkomstgebied een prijsverhogende werking vanuit gaan op de marktwaarde van woningen in het herkomstgebied. (Deze marktwaarde gaat ten koste van de waarde van het VVV-recht). Het zou zelfs tot '*hold out*'-problemen kunnen leiden: wachten met herontwikkeling tot het herkomstgebied aantrekkelijker is. Ook in die situatie is de oorspronkelijke eigenaar in financieel opzicht beter af dan zonder het koppelgebiedenbeleid.

De grondeigenaar in het benuttingsgebied krijgt te maken met een waardestijging van zijn grond, omdat met de aanwijzing van de koppelgebieden sprake is van een bestemmingswijziging. De waardestijging is echter minder groot dan wanneer geen sprake is van een koppelgebied, maar wel van een bestemmingswijziging van agrarische grond naar woningbouw. Voor eigenaren van vastgoed met een lagere waarde per meter vloer dan (nieuwe) woningen gelden grotendeels vergelijkbare effecten.

Net als op ieder andere uitleglocatie geldt voor eigenaren van woningen in het benuttingsgebied (met weinig onbebouwd grondareaal) dat een waardedaling kan optreden als gevolg van de aanwijzing als uitleglocatie/benuttingsgebied: er komen meer mogelijkheden om te wonen, het woonklimaat wordt daarmee minder exclusief en mogelijk minder aantrekkelijk. Deze eigenaren zullen het aanwijzen van uitleggebieden als onaantrekkelijk ervaren en tegenstander zijn van het beleid.

Effecten op de transactiesnelheid van grond en vastgoed

In situaties waarin de VVV-rechten een substantiële waarde hebben voor de koper en de verkoper, zullen betrokkenen transacties nastreven om deze te benutten (mits de transactiekosten in balans zijn met de waarde van het recht). Vooral in het herkomstgebied mag een flinke stijging van de transactiesnelheid verwacht worden: ontwikkelaars zullen actief woningen gaan verwerven om zodoende het recht te verwerven deze te herontwikkelen én het recht krijgen in het benuttingsgebied aan de slag te gaan. In de benuttingsgebieden, mag een wat kleinere toename van de transactiesnelheid verwacht worden:

- eigenaren van woningen die de hogere bebouwingsdichtheid als onaantrekkelijk ervaren, zullen verkopen;
- eigenaren van grond zullen mogelijk verkopen, tegen een hogere grondprijs dan voorheen. Een deel zal echter ook samenwerkingscontracten sluiten met VVV-rechthouders of zelf VVV-rechten kopen om te gaan ontwikkelen.

De hogere transactiesnelheid in de herkomstgebieden heeft een stimulerend effect op de herontwikkelingssnelheid. Herontwikkelen is commercieel aantrekkelijk geworden wanneer het VVV-recht is verkocht.

De ontwikkelingssnelheid in benuttingsgebieden zal vergelijkbaar, of lager zijn dan een normale ontwikkelingssnelheid van uitleglocaties. Dit komt doordat VVV-rechthouders samenwerkingsovereenkomsten moeten sluiten met grondeigenaren om gezamenlijk nieuwbouw te realiseren. Ontwikkelingsprocedures en contracten worden meer complex in deze gebieden. Hier gaat een vertragend effect van uit. Daarnaast is het niet ondenkbaar dat er handel ontstaat onder VVV-rechthouders om rechten te bundelen alvorens deze te gebruiken (bijvoorbeeld door rechten te ruilen of consortia te vormen), zodat plangebieden ontstaan die goedkoper te exploiteren zijn. Het zal enige tijd duren voordat is uitgekristalliseerd wat de beste ontwikkelingswijze is en dit werkt vertragend op de ontwikkeling.

Effecten op de prijs-kwaliteitverhouding van nieuwbouw

Het is op basis van het gedachte-experiment onwaarschijnlijk dat aanwijzen van koppelgebieden invloed heeft op de prijs-kwaliteitverhouding van nieuwbouw in zowel herkomst- als benuttingsgebieden. Ook mag niet verwacht worden dat de samenstelling van het nieuwbouwprogramma zal afwijken van ontwikkelingslocaties zonder koppelgebieden. Wel is het zo dat er een kwaliteitsimpuls uitgaat van de koppelgebiedenwet op de woningen in het herkomstgebied: deze worden immers gesloopt en nieuw ontwikkeld.

Effecten op het locatiepatroon

De effecten van het aanwijzen van koppelgebieden op het locatiepatroon hangt primair af van de ruimtelijke overwegingen die een rol speelden bij de aanwijzing van de benuttingsgebieden. Het moet gaan om benuttingsgebieden op locaties die in bestemmingsplannen voorheen nog niet aangewezen waren als woningbouwlocatie. Vooral steden met omvangrijke herstructureringswijken hebben belang bij het benoemen van nieuwe uitleglocaties rondom de stad. Wanneer dit niet zorgvuldig gebeurt, ontstaan wijzigingen in het locatiepatroon van nieuwbouwwijken. Daarnaast kan het koppelgebiedenbeleid leiden tot een meer versnipperd locatiepatroon in het benuttingsgebied, omdat het moeilijker wordt een samenhangende ontwikkeling in het benuttingsgebied tot stand te brengen wanneer rechten moeten worden verzameld en mogelijk stap voor stap worden benut.

Wat gebeurt er op middel(lange) termijn?

Op grond van de ervaringen met 'TDR'-systemen in andere landen, wordt niet verwacht dat de effecten van de introductie van koppelgebieden op korte termijn anders zullen zijn dan op middellange termijn. De mate waarin koppelgebieden geïntroduceerd worden en tot VVV-transacties zullen leiden, hangt vooral af van de waarde van deze rechten, in combinatie met marktruimte en de ruimtelijke mogelijkheden om nog nieuwe benuttingsgebieden aan te wijzen. Wel is het waarschijnlijk dat onder invloed van demografische ontwikkelingen, op lange termijn (na 2030, volgens prognoses) wat minder noodzaak zal bestaan voor echte uitbreidingsvraag. Het accent in de nieuwbouwproductie verschuift dan meer richting vervangingsvraag. Dat betekent dat woningbehoefte vooral voort zal komen uit huishoudensverdunding en op termijn zelfs alleen betrekking heeft op vervangingsvraag. In dat scenario is er minder markt voor VVV-rechten.

4. Inhoud van de gamesimulatie

De gamesimulatie heeft zoveel mogelijk dezelfde opbouw en omgeving als de gamesimulatie uit hoofdstuk 5. De twee belangrijkste verschillen zijn dat de game geladen is met een andere regimewijziging en dat er voor deze simulatie ook een binnenstedelijke locatie in de game is ingevoegd: de herstructureringslocatie Polderdorp, die als herkomstgebied wordt aangewezen.

De lederpolder is in deze gamesimulatie het benuttingsgebied. Ook zijn de eigendomsverhoudingen in de plangebieden anders dan in de eerste gamesimulatie.

Figuur 8. Poldercourant van handelbare verplaatsbare rechten

Poldercourant



Woensdag 20 juni 2008, pagina 1

2^e kamer: Koppel gebiedenreg el gaat in 2009 in

DEN HAAG, 20 JUNI, De Tweede Kamer heeft gisteren de nieuwe Wro aangenomen, met daarin de mogelijkheid voor gemeenten om koppelgebieden aan de wijzen. Gemeenten konden al anticiperen op deze wetswijziging door in gemeentelijke verordeningen koppelgebieden te benoemen. De wet kan ingrijpende gevolgen hebben voor de Nederlandse projectontwikkeling. Doel van Koppelgebiedenregel is het stimuleren van de herstructurering van de naaorlogse wijken door de ontwikkeling van

herstructurerings-wijken en uitbreidingswijken op uitleglocaties juridisch met elkaar te verbinden in de vorm van herkomstgebieden (herstructurerings-wijken) en benuttingsgebieden (uitleggebieden). Hoe gaat het ontwikkelen in koppelgebieden straks in zijn werk? Iedere woning die volgens plan in het herkomstgebied gesloopt wordt, geeft in het benuttingsgebied recht op een ontwikkelingsrecht. Deze rechten kunnen verhandeld worden als vrijwillig verhandelbaar en verplaatsbaar recht (VVV-recht). Deze VVV-rechten hebben commerciële waarde, doordat in het benuttingsgebied alleen met VVV-rechten ontwikkeld kan worden. Nauw samenhangend met de wet is de fiscale regelgeving die ook per 1 januari 2009 in gaat, en die inkomsten uit VVV-rechten die worden geïnvesteerd in herstructureringsgebieden vrijstelt van overdrachtsbelasting. Het ministerie van WROM (Wonen Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) wil op deze manier de samenhang tussen verouderde woonwijken en nieuwe woonwijken versterken, door met de inkomsten uit de VVV-

Nederlandse woningmarkt ontwikkelt zich stabiel

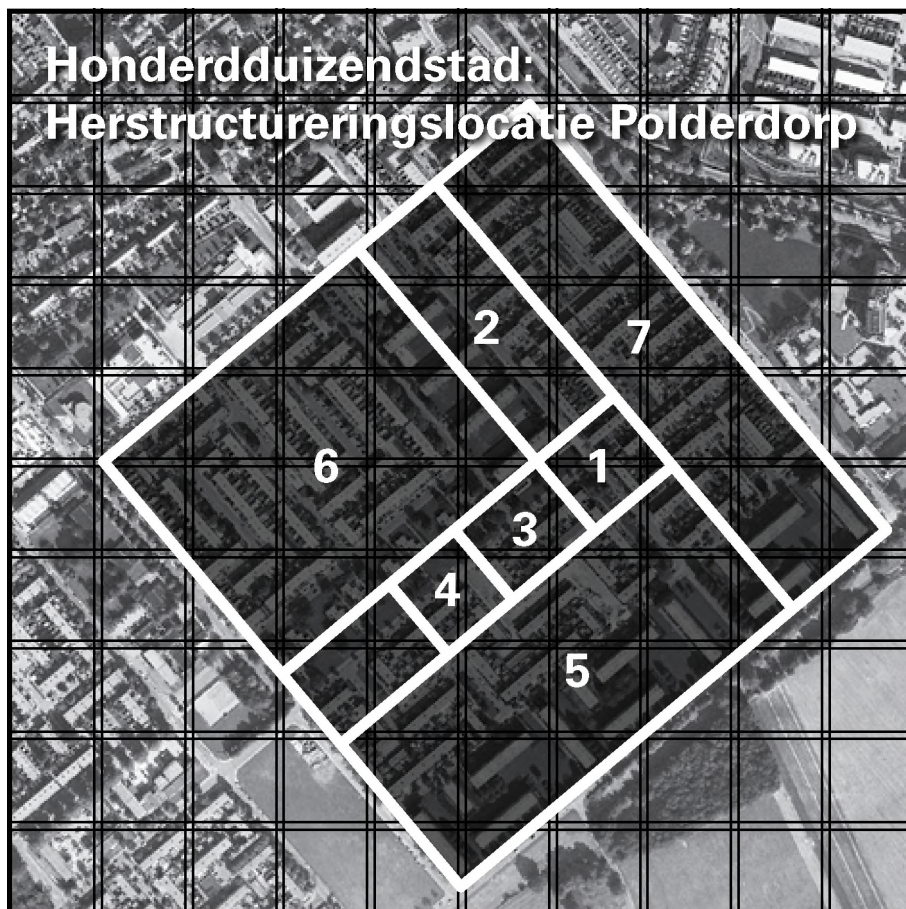
In het afgelopen jaar (eerste kwartaal 2007 tot en met eerste kwartaal 2008) ontwikkelde de woningmarkt van Nederland zich precies gelijk als in het jaar 2007. De prijzen stegen gemiddeld met 7%, en de gemiddelde prijs voor een koopwoning bedraagt zo'n 2.300 euro per meter. Bouwkosten ontwikkelden zich volgens de BDB-index met circa 5%. Dit is net als in 2006/7 relatief hoog, in vergelijking tot het langjarig gemiddelde, maar niet bovenmatig hoog.

T.k:	Bouwkavels op
	ontwikkelings-locatie
	Honderd-duizendstad. Bo.n.
	1

Ruim 75.000 nieuwbouw-woningen in 2007

De woningproductie lag in 2007 precies op het langjarig productiegemiddelde in Nederland. De verwachting is dat dit de komende jaren zo blijft.

Figuur 9. Eigendomskaart herkomstgebied

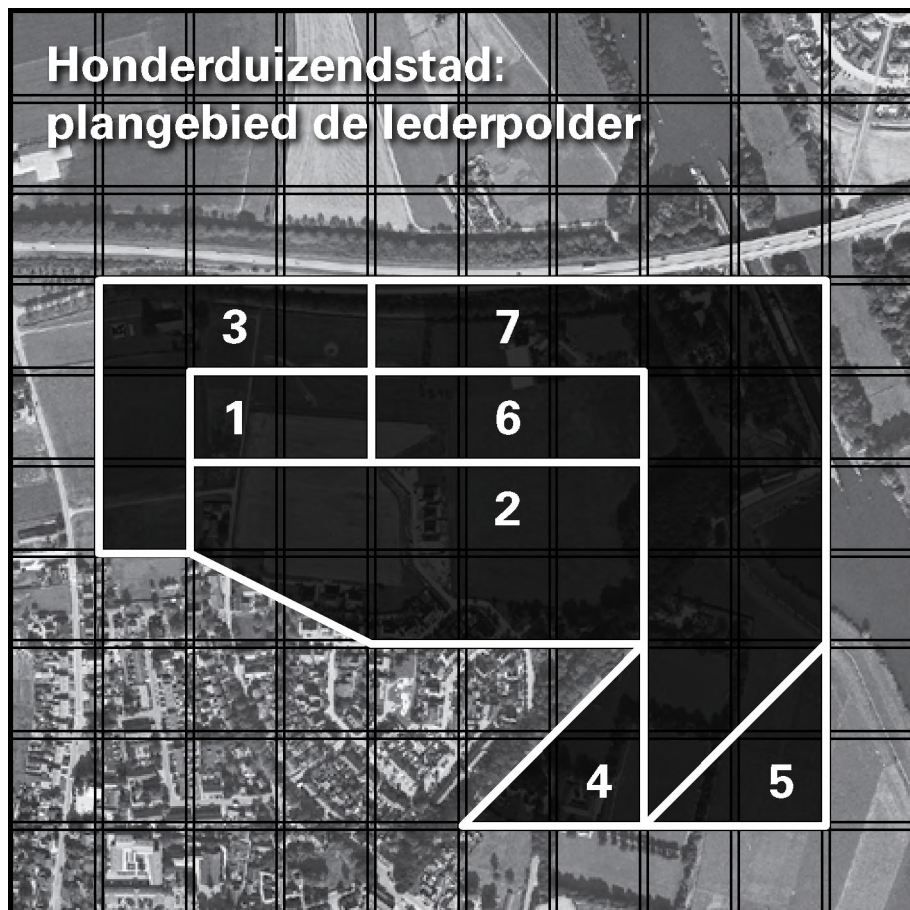


Eigendommenkaart Honderduizendstad (schaal: 1 blokje = 1 ha.)

1. Grondeigendom gemeente Honderduizendstad (1,5 ha.)
2. Grondeigendom projectontwikkelaar ABM Ontwikkeling (5 ha.)
3. Grondeigendom projectontwikkelaar Vastis Ontwikkeling (10 ha.)
4. Grondeigendom belegger NL Real Estate (1 ha.)
5. Grondeigendom woningcorporatie de Woonstee (0,7 ha.)
6. Grondeigendom woningcorporatie Polderwoning (3 ha.)
7. Grondeigendom individuele eigenaren, vertegenwoordigd door rentmeesterkantoor Best Far (ca. 7 ha.)

Overige partijen die geen grondeigendom hebben zijn Vastbank, Vabouw en Polderbouw

Figuur 10. Kaartbeeld en eigendomsposities in benuttingsgebied



Eigendommenkaart Honderduizendstad (schaal: 1 blokje = 1 ha.)

1. Grondeigendom gemeente Honderduizendstad (2 ha.)
2. Grondeigendom projectontwikkelaar ABM Ontwikkeling (10 ha.)
3. Grondeigendom projectontwikkelaar Vastbank (4 ha.)
4. Grondeigendom bouwer Polderbouw (0,7 ha.)
5. Grondeigendom bouwer Vabouw (3 ha.)
6. Grondeigendom woningcorporatie Polderwoning (2 ha.)
7. Grondeigendom vier boeren, vertegenwoordigd door rentmeesterkantoor

Overige partijen die geen grondeigendom hebben zijn Vastis Ontwikkeling, NL Real Estate en Woonstee

Figuur 11. Presentatie gamesimulatie



5. Resultaten uit het gedachte-experiment en de gamesimulatie

Strategische samenwerkingsverbanden sluiten

De nieuwe regels leiden er bij de meeste professionele partijen in de project-ontwikkelingsmarkt toe dat er – waarschijnlijk meer dan zonder deze regels – belang is om samen te werken en een alliantie te vormen met andere rechthebbenden in het gebied. Dit neemt twee vormen aan: partijen met gelijke belangen (zoals grondeigenaren in het benuttingsgebied, woningcorporaties in het herkomstgebied) zoeken elkaar op of partijen die elkaar in de ruil van rechten kunnen faciliteren zoeken elkaar op (VVV-rechthouders in het herkomstgebied maken afspraken met grondeigenaren in het benuttingsgebied). Samenwerking is voor beide typen allianties belangrijk om daarmee de waarde van rechten te kunnen beïnvloeden.

Daarnaast kunnen de nieuwe regels invloed hebben op de keuze van partners. Voor bouwers en beleggers zou het onder de koppelgebiedenwetgeving nog moeilijker kunnen zijn om bouwproductie of turnkey-woningen op ontwikkelingslocaties te verwerven. De partijen met rechtsposities zullen immers als eerste intensief samen gaan werken om te komen tot arrangementen waarmee de VVV-rechten ten gelde gemaakt kunnen worden. De kans is aanwezig dat bijvoorbeeld beleggers moeilijker nieuwe producten kunnen verwerven, omdat corporaties (met bezit in het herkomstgebied) en ontwikkelaars het huursegment in de ontwikkeling al afdekken. Voor bouwers kan het betekenen dat één van de partners in de samenwerking al een bouwer meeneemt.

De blokvorming van partijen beïnvloedt de werking van de markt voor VVV-rechten. Dit kan ertoe leiden dat VVV-rechten in sommige koppelgebieden een substantieel hogere of lagere waarde hebben dan in andere koppelgebieden, afhankelijk van de situatie of

rechthouders hun rechtspositie kunnen omzetten in marktmacht. Vooral voor particuliere eigenaren in het herkomstgebied zal het moeilijk zijn om gezamenlijk te komen tot een situatie, waarin ze een goede waarde voor het VVV-recht kunnen bedwingen. Verwacht mag worden dat particuliere eigenaren dan ook minder gebaat zullen zijn bij een koppelgebiedenregeling dan corporaties en projectontwikkelaars (wanneer deze een aantrekkelijke grondpositie hebben).

Communicerende vaten in de prijsvorming van rechten

Het aanwijzen van koppelgebieden maakt het ontwikkelen op uitleglocaties op korte en mogelijk middellange termijn duurder, terwijl het herontwikkelen van herstructureringswijken beter rendabel te maken is. Door de koppelgebiedenwetgeving worden oude en nieuwe woonwijken figuurlijk met elkaar verankerd in de waarde van rechten die nodig zijn om deze gebieden tot ontwikkeling te brengen. Dit heeft invloed op de waarde van rechten. Uit het gedachte-experiment kwam naar voren dat de *waarde van ruwe bouwgrond op uitleglocaties* lager zou worden als gevolg van het aanwijzen van koppelgebieden. In de gamesimulatie gaven deelnemers aan dat dit effect ook zou optreden, al werd het in de transacties van eigendomsrechten in het benuttingsgebied versluierd. De zekerheid dat in het benuttingsgebied ontwikkeld mag worden, drijft de prijs van agrarische grond zonder verwachtingswaarde omhoog tot ruwe bouwgrond met hoge verwachtingswaarde. Transacties vonden plaats op prijzen tussen 125 en 150 euro per m² kavel, vergelijkbaar met ruwe bouwgrond met substantiële verwachtingswaarde. De transacties tijdens de simulatie werden gesloten tegen prijzen die mogelijk hoger waren dan de waarde van de grond, rekening houdend met de noodzaak om nog VVV-rechten te moeten verwerven. De simulatie laat zien dat de waarde van VVV-rechten en de waarde van grondeigendom in de benuttingsgebieden elkaar beïnvloeden.

Volgens de meeste deelnemers zal de *prijs* van eigendom van *agrarische grond* op korte termijn stijgen als gevolg van de koppelgebiedenwet. Dit hangt samen met de grote zekerheid die grondeigendom in het benuttingsgebied geeft op het realiseren van woningen. De consequentie dat er een VVV-recht met een onbekende waarde verworven moet worden (om van eigendom een ontwikkelingsrecht te maken), weegt op dat moment minder zwaar. Er zit dan ergens in het ontwikkelingsproces een extra kostenpost voor het VVV-recht. Verwacht mag worden dat eigenaren in het benuttingsgebied of het herkomstgebied deze post op termijn moeten gaan dragen in de vorm van de prijs die ze betalen, respectievelijk ontvangen voor het VVV-recht. Bouwrijpe grond inclusief een VVV-recht heeft in de gamesimulatie en het gedachte-experiment in een gemiddelde woningmarkt een waarde van circa 300 tot 500 euro per m² kavel. Onder de nieuwe wetgeving blijft de totale *residuele waarde van de grond in het benuttingsgebied*

ongeveer gelijk, maar de prijs van het VVV-recht zal sterk kunnen fluctueren, mede beïnvloed door de prijsvorming van eigendom in het benuttingsgebied.

De *waarde van woningen* wordt slechts beperkt beïnvloed door aanwijzen van koppelgebieden. Verwacht mag worden dat er mogelijk wel tijdelijke effecten op de waarde van woningen zijn. Wanneer VVV-rechten schaars blijken, kan de waarde van woningen in het herkomstgebied stijgen. In de simulatie trad dit niet op, omdat eigenaren van grond en houders van VVV-rechten elkaar snel vonden in een voor hen acceptabel samenwerkingarrangement. Voor het overige kwam naar voren dat nieuwbouwwoningen in het herkomstgebied een substantieel hogere waarde zouden kunnen hebben dan bestaande woningen vóór herstructurering: de dichtheid wordt lager en er worden eengezinswoningen van nieuwbouwkwaliteit ontwikkeld.

Meer transacties in koppelgebieden

Alle partijen schatten in dat er meer transacties in rechten zullen komen als gevolg van de koppelgebiedenwet. Deelnemers verwachten immers dat de wet ertoe zal leiden dat partijen komen tot het afbakenen van VVV-rechten in het herkomstgebied en dat deze verkocht zullen worden aan grondeigenaren in het benuttingsgebied. Om te komen tot bouwproductie in zowel herkomst- als benuttingsgebied, zijn er meer transacties in rechten nodig. Vaak bleek dat een ontwikkelaar niet alleen grondeigendom moest verwerven, maar daarnaast nog VVV-rechten. Verwacht mag worden dat het aantal transacties in rechten beïnvloed zal worden door de omvang van het risicodragende vermogen van private marktpartijen. Het is waarschijnlijk dat vooral grotere rechthouders in het gebied tot meer transacties in eigendom en VVV-rechten zullen komen, om ontwikkelbare gebieden te realiseren in zowel herkomst- en benuttingsgebied. Voor kleinere partijen is de regelgeving niet aantrekkelijk. Deze zullen mogelijk sneller verkopen dan zonder regimewijziging.

Versnelling én vertraging van het ontwikkelingstempo

Verwacht wordt dat de nieuwe regels leiden tot vertraging in de bouwproductie in het benuttingsgebied. In de eerste plaats omdat langer in het ontwikkelingsproces onderhandeld moet worden. In de tweede plaats omdat de kans groot is dat ontwikkelaars meer moeten voorinvesteren voordat ze kunnen bouwen en dat hierdoor de bouwproductie vertraagt. Een hogere voorinvestering kan immers maken dat ontwikkelende partijen in onderhandeling met de gemeente proberen de segmentatie en dichtheid van de woningen in de plangebieden te beïnvloeden. Alle ontwikkelende en beleggende betrokkenen komen zo tot een financieel aantrekkelijker gebiedsontwikkeling. In het herkomstgebied kunnen de nieuwe regels leiden tot verhoging van het (her)ontwikkelingstempo van de locatie. Doordat slopen een

commerciële waarde heeft, is de kans groter dat herontwikkeling met een neutraal of positief investeringssaldo gepaard gaat. Eigenaren in het herkomstgebied zullen sneller aan de slag gaan met herontwikkelingsplannen. Uit de simulatie komt naar voren dat dit waarschijnlijk vooral geldt voor die delen van het herontwikkelingsgebied die niet al te zeer versnipperd zijn. In delen waar de particuliere eigenaren hun woningen hebben, leidde het aanwijzen van koppelgebieden, ondanks de waarde van VVV-rechten, niet tot herontwikkeling.

Betere kwaliteit woningen in het herkomstgebied

De nieuwe regels betekenen waarschijnlijk dat in het herkomstgebied een betere kwaliteit woningen gerealiseerd kan worden. Niet alleen door sloop en nieuwbouw, maar vooral als gevolg van verdunning. Uit de simulatie komt naar voren dat er een relatie lijkt te zitten tussen de hoogte van de aankoopprijs van de grond in de uitleggebieden en de prijs-kwaliteitverhouding van de woningen voor woonconsumenten die straks in het benuttingsgebied gaan wonen. Verschillende deelnemers constateren dat als de aankooprijzen van VVV-rechten en grond hoog zijn, een rendabele ontwikkeling onder druk komt te staan. Ontwikkelaars en corporaties zullen tijdens het traject proberen kosten te beheersen en daarmee óf minder investeren in de afwerking van woningen, dan wel met de gemeente onderhandelen over de dichtheid van het plangebied of de segmentatie van woningen. Er blijft met hoge voorinvesteringen mogelijk minder geld over om 'kwaliteit' te realiseren. Deze regels kunnen daarmee in het benuttingsgebied een drukkend effect hebben op de prijs-kwaliteitverhouding.

Beperkte invloed op segmentatie van de woningen

Verwacht wordt dat het koppelgebiedenbeleid niet of nauwelijks leidt tot veranderingen in de segmentatie van woningen in het herkomst- en het benuttingsgebied. Wel is er vanuit het oogpunt van rentabiliteit behoefte om zoveel mogelijk marktsectorwoningen te ontwikkelen in zowel herkomst- als benuttingsgebied. Het is ook waarschijnlijk dat de segmentatie na herontwikkeling in het herkomstgebied zal wijzigen ten opzichte van de huidige segmentatie van de woningvoorraad in dit plangebied. Het aandeel duurdere woningen en het aandeel koopwoningen neemt veelal toe na herontwikkeling van naoorlogse wijken. Dit hangt samen met doelstellingen van gemeente en grondeigenaren, de behoefte het verdienend vermogen van de herontwikkeling te optimaliseren en de kwalitatieve vraag. De segmentatie lijkt niet een direct gevolg te zijn van de wijziging in het rechtsregime. Wel is herontwikkeling met (deels) sociale huurwoningen in het herkomstgebied financieel rendabeler te maken, omdat er meer financiële ruimte voor herontwikkeling ontstaat.

Eén van de meest in het oog springende effecten van het aanwijzen van koppelgebieden zou kunnen zijn dat gemeenten in hun keuze van het aanwijzen van koppelgebieden

beïnvloed worden door andere dan zuiver ruimtelijke argumenten. Een benuttingsgebied kan praktisch gezien immers alleen op een voorheen nog niet als woningbouwlocatie aangewezen gebied gerealiseerd worden.

Overige aspecten: Koppelgebiedenbeleid alléén is niet genoeg

Het instellen van een regeling voor koppelgebieden alléén zal waarschijnlijk de herstructurering van de naoorlogse woonwijken niet bevorderen. Ook bij deze regimewijziging valt op dat vooral door het combineren van nondirectief met directief beleid nieuwe instrumenten ontstaan om doelstellingen te bereiken. Waar het gaat om de koppelgebieden, is in aanvulling op de wijziging van (bijvoorbeeld) de Wro, ondersteunend fiscaal beleid nodig. Om transactiekosten te sparen bij de overdracht van VVV-rechten zou overwogen kunnen worden hiervoor een standaard verbintenissenrechtelijk contract op te stellen.

Kritische succesfactor om de doelstelling van herstructurering van verouderde woonwijken te stimuleren is de wijze waarop de waarde die vrijgemaakt wordt door VVV-rechten kan worden gelabeld voor herstructurering. Zonder flankerend beleid mag niet verwacht worden dat eigenaren in herkomstgebieden inkomsten die worden verkregen uit VVV-rechten ook daadwerkelijk inzetten voor herstructurering. Hoe hoger de belasting op niet ingezette opbrengsten, hoe groter de kans dat eigenaren in herkomstgebieden hun inkomsten inzetten voor herstructurering en gebruik maken van belastingvrijstelling. Punt van aandacht is ook hóé het geld uit VVV-rechten ingezet moet worden. Gaat het om het hele bedrag? Wordt dit goed gecontroleerd? Stimuleert dit partijen te werken met hogere (papieren) rekeningen? Ontstaan hierdoor ongewenste mogelijkheden voor geld witwassen en grijze praktijken? De regeling lijkt vatbaar voor ongewenste neveneffecten.

Geen substantiële verschillen in resultaten gedachte-experiment en de gamesimulatie

Op hoofdlijn vormt de gamesimulatie een verdieping van het gedachte-experiment en kunnen de resultaten van de gamesimulatie gezien worden als een uitwerking en indicatieve onderbouwing van de resultaten van het gedachte-experiment. Er lijken op grond van de gamesimulatie geen substantiële verschillen te bestaan tussen de verwachtingen op grond van de gedachte-experimenten en de verdieping in de simulatie. Wel is het zo dat net als in de eerste gamesimulatie sprake is van sterke samenwerking tussen partijen met gelijke belangen, meer dan op grond van het gedachte-experiment verwacht was.

6. Conclusies

Effecten op de doelstellingen van een koppelgebiedenregeling

De koppelgebiedenregeling heeft tot doel dat herstructureringsgebieden sneller en tegen een lagere onrendabele top kunnen worden herontwikkeld door nieuwe uitleglocaties ruimtelijk te verbinden met woninglocaties in het bestaande stedelijke weefsel. Op grond van de gamesimulatie en het gedachte-experiment concludeer ik dat het introduceren van koppelgebieden in het publiekrecht zou kunnen leiden tot een marktstructureringsproces dat deze doelstelling kan bevorderen. Het gedachte-experiment en de gamesimulatie laten zien dat door de wijziging in het rechtsregime commerciële waarde kan worden gegeven aan het slopen en nieuw ontwikkelen van woningen in het herkomstgebied, zonder dat de overheid hoeft bij te dragen aan een eventuele onrendabele top aan deze ontwikkeling. Door een wijziging in het publiekrecht die het mogelijk maakt om koppelgebieden te benoemen kan een gemeente in een bestemmingsplan een nieuwe markt in vrijwillige verbintenissenrechtelijke rechten afbakenen. Aandachtspunt hierbij is dat het aanwijzen van deze gebieden op zich al gezien kan worden als een ruimtelijkeordeningsinstrument. Door aanwijzing van het benuttingsgebied creëert de gemeente een nieuwe woninglocatie (Renard, 2007, p.54). In de simulatie kwam naar voren dat ontwikkelaars en woningcorporaties graag gebruik maken van de verbintenissenrechtelijke kansen om verhandelbare rechten af te bakenen en deze te verhandelen binnen de koppelgebieden. De deelnemers zijn licht positief tot positief over de wijziging in het rechtsregime en de effecten die deze wijziging op de projectontwikkelingspraktijk kan hebben. De effecten zijn het meest positief voor de herstructureringsgebieden. Verwacht mag worden dat deze gebieden sneller herontwikkeld kunnen worden en dat de kwaliteit van de gebieden erop vooruit kan gaan. Dit hangt niet zozeer samen met de directe invloed die de regels hebben op de prijs-kwaliteitverhouding van woningen, als wel dat onder invloed van het aanwijzen van koppelgebieden het financieel waarschijnlijk beter mogelijk wordt te komen tot herontwikkelingsplannen met lagere dichtheid en een hoger aandeel eengezinswoningen dan zonder deze regels. Het aanwijzen van koppelgebieden lijkt in dat opzicht smeerolie voor minder moeizame ontwikkeling van herontwikkelingslocaties.

Waar het gaat om de effecten van het aanwijzen van koppelgebieden op uitbreidingslocaties (het benuttingsgebied) zijn de verwachte effecten van het rechtsregime minder positief. In de eerste plaats brengt de noodzaak een VVV-recht te verwerven een hobbel in het ontwikkelingsproces mee, die er niet was. Dit heeft verschillende consequenties. Het verwerven van een VVV-recht kost waarschijnlijk tijd en het vrijkomen van het recht hangt af van de sloop van woningen in het herkomstgebied. Dit in combinatie met eventuele onderhandelingen over verwerven van VVV-rechten en (andere)

transactiekosten betekent een lager ontwikkelingstempo dan zonder koppeling aan een uitleglocatie. Omdat benuttingsgebieden vaak nieuwe woningbouwlocaties zijn die voorheen nog niet in het bestemmingsplan waren opgenomen, kan het potentieel vertragende effect in de planning van woningbouwlocaties worden ingecalculeerd. Zo hoeft het niet per se te leiden tot vertraging in de bouwproductie in een gemeente als geheel. Daarnaast komt in het gedachte-experiment en de gamesimulatie naar voren dat het VVV-recht mogelijk op korte en mogelijk op middellange termijn een extra kostenpost betekent in het ontwikkelingsproces op uitleggebieden. Op lange termijn mag verwacht worden dat private partijen deze kostenpost meenemen in de prijzen die men bereid is te betalen voor verwerving van grondeigendom in het uitleggebied. Dit heeft consequenties voor de aanbieder van grond op uitleglocaties. Daarmee zou het aanwijzen van koppelgebieden kunnen leiden tot een stevige verankering tussen oude en nieuwe woongebieden, waarbij de kosten van het ene gebied in het rechtsarrangement worden verevend met opbrengsten uit het andere gebied. Dit kan leiden tot een betere financiering van de herstructurering van verouderde woonwijken.

Ik constateer op grond van de indicatieve verkenning in de gamesimulatie en het gedachte-arrangement dat dit rechtsarrangement een goede doelbereiking zou kunnen hebben. Er kunnen echter ook potentiële nadelen optreden. In de eerste plaats lijkt de wetgeving gevoelig voor projectspecifieke omstandigheden. Uit de gamesimulatie komt naar voren dat de rechtsverhoudingen in zowel herkomst- als benuttingsgebied van invloed lijken te zijn op de effecten van het rechtsregime. Zo lijkt de wetgeving aantrekkelijk voor eigenaren in het herkomstgebied met een omvangrijke eigendomspositie. Corporaties hebben met de koppelgebiedenwetgeving een betere uitgangspositie dan nu. De regels maken het ontstaan van rechten mogelijk die commerciële waarde geven die er voorheen nog niet was. Deze waarde kan bovendien direct gelabeld worden en ingezet in de herstructurering van verouderde woongebieden. Dit geeft grote eigenaren voordelen in de herontwikkeling van de naoorlogse wijken. Het geeft corporaties met eigendom in herkomstgebieden een betere uitgangspositie voor ontwikkeling van nieuwe locaties in de uitleggebieden (men beschikt al over voor de benodigde VVV-rechten). De onderhandelingspositie van corporaties ten opzichte van ontwikkelaars en gemeente lijkt ook beter te worden.

Aanwijzen van koppelgebieden lijkt op grond van de verkenning niet aantrekkelijk voor bouwers. De nieuwe regels leiden tot hogere bedragen van voorinvesteren voor het ontwikkelen op uitleglocaties. Het is complexer dan grond kopen en bouwproductie verwerven alléén, omdat in aanvulling daarop een VVV-recht nodig is. Dit vergroot de risico's in het ontwikkelingsproces. Dit lijkt met name problematisch voor partijen met een kortere investeringstermijn, zoals bouwers en particuliere eigenaren. Een

gemiddelde bouwer zal naar verwachting niet zo snel instappen op ontwikkelingslocaties in koppelgebieden. Voor particuliere eigenaren in het herkomstgebied zal het moeilijker zijn een goede waarde voor een af te bakenen VVV-recht te krijgen, al mag verwacht worden dat hun positie er ook beter op zal worden dan zonder de regelgeving (in de simulatie kwam dit overigens niet naar voren). Daarvoor zullen de transactiekosten voor individuele eigenaren mogelijk te hoog zijn en is het denkbaar dat ze een minder sterke onderhandelingspositie kunnen innemen ten opzichte van professionele vastgoedpartijen, zo blijkt in de simulatie. Daarnaast is de kans aanwezig dat bijvoorbeeld beleggers moeilijker nieuwe producten kunnen verwerven, omdat corporaties en ontwikkelaars het huursegment in de ontwikkeling al afdekken. In het verlengde daarvan mag verwacht worden dat het rechtsarrangement een stimulans voor samenwerking tussen private marktpartijen kan betekenen. Hoewel deze samenwerking geen invloed lijkt te hoeven hebben op de mate van doelbereiking van verbetering van de financiering van de herontwikkeling van woningbouw in herstructureringsgebieden, zou dit neveneffect van het rechtsregime negatief kunnen uitpakken voor doelbereiking op andere beleidsterreinen, zoals het bevorderen van concurrentie tussen ontwikkelaars binnen een lokale woningmarkt.

hoofdstuk 7

stedelijke herverkaveling

Hoofdstuk 7: Stedelijke herverkaveling

1. Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op een rechtsregime met stedelijke herverkaveling. Stedelijke herverkaveling is een manier om eigendomsrechten in te zetten ten behoeve van de waardesprong van grondgebruik met een lage waarde naar grondgebruik met een hoge waarde. Primair uitgangspunt bij stedelijke herverkaveling is dat bij veel versnippering kavelgrootte een drukkend effect heeft op de grondwaarde (Evans, 2004). De vormgeving van de regimewijziging is geïnspireerd op ruilverkavelingsconstructies in steden, zoals in Duitsland en delen van Spanje voorkomen. Het is een voorbeeld van indirecte marktstructurering, waarbij een wijziging in publiekrecht een markt creëert voor herverkavelingsrechten bij gebiedsontwikkelingen met een sterke versnippering.

2. Achtergrond, verantwoording en verkenning van dit rechtsregime

Aanknopingspunten in beleidsdiscussies in de ruimtelijke ordening

Wanneer in Nederland gemeenten geen actief grondbeleid voeren, kunnen impasses in het ontwikkelingsproces ontstaan in gebieden met een groot aantal verschillende (ontwikkende) grondeigenaren. 'Holdout'-problemen kunnen optreden en er vallen partijen buiten gangbare bouwclaimmodellen. Onteigening van deze partijen is meestal geen optie, gezien de jurisprudentie van het zelfrealisatierecht. In die situatie kan faciliterend grondbeleid een alternatief zijn voor actief grondbeleid. Toch wordt faciliterend grondbeleid zelden gebruikt en komen sterk versnipperde uitleglocaties soms niet, of alleen zeer moeizaam, tot ontwikkeling. In principe is onder de Nederlandse wet mogelijk dat er een vrijwillig samenwerkingsverband bestaat dat, met instemming van betrokken eigenaren, een plan maakt voor de ontwikkeling van een gebied en daarbij afspraken maakt over de perceel- en kostenverdeling van dit plan. Dit verband kan vervolgens de coördinatie verrichten voor bouwrijp maken en de aanleg van publieke voorzieningen. Deze vrijwillige vorm van stedelijke herverkaveling wordt incidenteel gebruikt bij herontwikkeling van stedelijke vernieuwingslocaties en bedrijventerreinen en niet als methode voor het ontwikkelen van uitleglocaties. Dit hangt onder meer samen met transactiekosten: overdrachtsbelasting, notariskosten en kosten voor het aanmaken van kadastrale rechten. Wanneer er een publiekrechtelijke regeling voor stedelijke herverkaveling is, zijn er fiscale voordelen toe te kennen aan de coördinerende lichamen en vervallen (sommige) barrières voor het gebruik van deze constructies. Dit is de kern van de regeling voor kavelruil.

Nederland kent geen wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling, al is deze diverse malen in discussie geweest. In het landelijk gebied kennen we sinds 1924 een wettelijke regeling voor kavelruil, die inmiddels onderdeel is van de Landinrichtingswet (sinds 1985, wordt WILG). Daarnaast wordt sinds de jaren veertig gedacht over introductie van stedelijke herverkaveling (Vermeulen, 1967 en Scheffer, 1956). Na de oorlog was dat om verwoeste woonwijken en binnensteden weer te kunnen ontwikkelen, zoals de Rotterdamse binnenstad. In Rotterdam is het erfpachtstelsel ingevoerd om herverkaveling mogelijk te maken en heropbouw van de stad te faciliteren. Ook in de jaren zeventig en tachtig is door onder andere De Haan (1985) in het kader van de stadsvernieuwingsopgave gezocht naar een manier om herstructurering te vereenvoudigen. Een wettelijke regeling voor herverkaveling behoorde toen tot de opties. Het heeft uiteindelijk niet geleid tot een nieuwe wet. De weerstand onder gemeenten was groot. VNG schatte in dat het instrument naar verwachting in weinig situaties effectief zou zijn, terwijl er een omvangrijk wetgevingstraject tegenover stond (De Wolff, 1990).

De laatste jaren is aandacht voor herverkaveling toegenomen. Zo suggereert de Nota Grondbeleid regelgeving op te starten voor vorming van een tijdelijke grondbank in herstructureringsgebieden, zodat herverkaveling en herontwikkeling sneller kan plaatsvinden (Nota Grondbeleid, 2001). Achterliggende gedachte is dat herverkaveling een instrument kan zijn om financiering van (bijvoorbeeld) herstructureringsprojecten te vereenvoudigen. Doordat de versnippering in het plangebied vermindert, kan beter tot exploitabele ontwikkelingslocaties gekomen worden. Daarnaast zou herverkaveling ingezet kunnen worden als alternatief ontwikkelingsmodel in stedelijke herstructureringsgebieden en bij collectief particulier opdrachtgeversschap. In 2002 heeft Akro Consult samen met OTB een verkenning uitgevoerd naar aantrekkelijke vormen van stedelijke herverkaveling (Akro Consult, 2002). Geconstateerd werd dat stedelijke herverkaveling kan bijdragen aan versnelling van herstructurering. In 2007 is de draad weer opgepakt met nieuw onderzoek door De Wolff en Seinpost, naar het ontwikkelen van een aanvullende regeling voor stedelijke herverkaveling. De regeling moet specifiek tot doel hebben stagnatie van herstructurering van naoorlogse woonwijken vlot te trekken (Seinpost, 2007).

In de praktijk is vrijwillige stedelijke herverkaveling daadwerkelijk incidenteel toegepast. Vooral in situaties waarin woningcorporaties eigendom ruilen in naoorlogse wijken, om sloop en nieuwbouw te vereenvoudigen. Dit kwam bijvoorbeeld voor in Amsterdam-Noord en de Westelijke Tuinsteden. Het meest grootschalige voorbeeld was de uitruil van circa 7.500 woningen in Amsterdam in 2002 (<http://afwc.nl>) Daarnaast is stedelijke herverkaveling toegepast in onder meer de Amsterdamse buurt in Haarlem (SEV,

2004). Hier droeg herverkaveling bij aan collectief particulier opdrachtgeverschap. Door tijdelijk alle eigendommen in één pool onder te brengen werden kosten voor bouw- en woonrijp maken en aanleggen van de fundering financieel aantrekkelijker. Dit ging gepaard met een complex proces en een intensieve persoonlijke aanpak. Andere voorbeelden zijn het project Betaalbare Eigenbouw in Almere, de Volmarijnstraat in Rotterdam en de Fokkingestraat in Groningen. Deze projecten ontvingen hiervoor IPSV rijks subsidie (Seinpost, 2007²²). Analyse van vrijwillige projecten laat volgens Seinpost zien dat er vaak een aantrekkelijke financiële regeling was om het project te financieren. Ook hebben projecten een relatief laag ambitieniveau gericht op beheer. Gemeenten investeerden bovendien veel in het draagvlak voor het initiatief (p.16-17). In 2007 ontwikkelde het bureau samen met De Wolff in opdracht voor VROM een conceptmodel voor gemeenschappelijke private stedelijke vernieuwing in de vorm van GPSV (Gemeenschappelijke Private Stedelijke Vernieuwing). Binnen de GPSV worden op hoofdlijn vergelijkbare stappen doorlopen als in Duitse vormen van *'Umliegung'*. De regeling suggereert de vorming van een nieuw beperkt zakelijk recht, in de vorm van een VVE-premium en daarnaast aanpassing van publiekrecht. Het beperkt zakelijke recht lijkt op een appartementsrecht, maar dan met wettelijke mogelijkheden om deelname af te dwingen. Dit geeft de deelnemers binnen de GPSV hulp bij de aankoop van posities van lastige eigenaren. Er komen mogelijk pilots om GPSV in de praktijk toe te passen (eind 2011). Voor meer informatie over stedelijke herverkaveling, zie Bregman en de Wolff, 2011)

Andere vormen van verbintenissenrechtelijke (vrijwillige) kavelruil treden op wanneer eigenaren grond verkopen aan één of meerdere partijen die de grond inrichten. Vervolgens kopen de oorspronkelijke eigenaren de grond weer terug. Wat in Nederland juist veel voorkomt is een bouwclaimmodel als vorm van herverkaveling met een verbintenissenrechtelijk contract. In dit model koopt een gemeente grond van een projectontwikkelaar. De gemeente laat de grond woon- en bouwrijp maken en verkoopt bouwrijpe grond aan de projectontwikkelaar in een overeenkomst. De ontwikkelaar krijgt het recht de woningbouwopgaven volgens bestemmingsplan te realiseren.

De gedachte dat stedelijke herverkaveling een alternatief is voor actief grondbeleid, komt in academische en beleidsmatige discussies niet vaak voor (uitzondering is Van der Krabben en Needham, 2009). Volgens Akro Consult is hier weinig behoefte aan (Akro Consult, 2002). Tegelijkertijd zijn er anno 2009 steeds meer steden, zoals Rotterdam en Apeldoorn, die onderzoeken óf en in welke gevallen faciliterend grondbeleid

een aantrekkelijker alternatief voor hen is. Onder invloed van de Wro 2008 en de Grondexploitatiewet zal het gebruik van faciliterend grondbeleid mogelijk vaker gaan voorkomen. De beleidsmatig geringe aandacht hangt mogelijk samen met de situatie dat in de praktijk vooral gedacht wordt vanuit het bestaande ontwikkelingsmodel, waarin actief grondbeleid dominant is. Vanuit de praktijk kan het versterken van het instrumentarium voor faciliterend grondbeleid van belang zijn om te voorkomen dat gemeenten zich 'gedwongen' voelen in te gaan op bouwclaims en om het beschikbare publiekrechtelijke instrumentarium op een zuivere manier te kunnen inzetten. Juist deze werking van stedelijke herverkaveling lijkt daarom sterk aan te sluiten bij gedachten uit de Nota Grondbeleid (2001) en de Wro (2008), waarin het bevorderen van faciliterend grondbeleid een belangrijke rol speelt.

Om een alternatief te vormen voor een bouwclaimmodel of 'gewone' actieve grondverwerving moet faciliterend grondbeleidinstrumentarium een vergelijkbare werking hebben in het bereiken van beleidsdoelstellingen.

Relevantie voor dit onderzoek

Stedelijke herverkaveling is een voorbeeld van indirecte marktstructurering, waardoor het introduceren van nieuw publiekrecht (een wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling), een marktstructureringsinstrument doet ontstaan. De gemeente beschikt over de grond en financiering voor publieke werken en een sturingsinstrument voor het realiseren van haar beleidsdoelstellingen op het gebied van de woningbouw, zonder daarvoor grond te hoeven verwerven en actief grondbeleid te voeren. Het onderzoek is een interessante verkenning van de Coasiaanse stelling dat de initiële verdeling van de rechten op grond niet van invloed is op het projectontwikkelingsproces en de ruimtelijke resultaten van dat proces, zie ook paragraaf 2.3. In een wereld zonder transactiekosten, zullen eigenaren bereid zijn transacties te doen om te komen tot een zo optimaal mogelijke functie (met de hoogste residuele grondwaarde) voor de grond. In een wereld zonder transactiekosten komen ontwikkelingsprojecten tot stand wanneer een waardesprong te realiseren is. De werkelijkheid is anders: transactiekosten, voorkomend uit informatiekosten, onderhandelingskosten en contractkosten spelen een belangrijke rol in het proces te komen tot een goede bestemming van de grond. Daarnaast speelt de inbrengwaarde van grond in het ontwikkelingsproces een heel belangrijke rol. Individuele eigenaren proberen het 'maximale' te halen uit onderhandeling om hun deel van de waardesprong in het ontwikkelingsproces te vergroten. Men probeert elkaar uit te kopen en er zullen eigenaren zijn die niet mee willen doen, om zo de eigen onderhandelingspositie te versterken. Dit kan het onderhandelingsproces vertragen, waardoor de nieuwe ontwikkeling soms zelfs niet tot stand komt en uiteindelijk alle eigenaren slechter af zijn. Een derde partij (zoals een projectontwikkelaar die van alle eigenaren wil kopen) helpt niet altijd, vanwege 'hold out'-problemen. Hierdoor kan de

ontwikkeling niet, of alleen tegen zeer hoge kosten voor de ontwikkelaar doorgaan, omdat hij in een *'lock in'*-positie zit (Hong en Needham, 2007). Consequentie van deze situatie is dat er geen of suboptimale ontwikkelingen plaatsvinden. Zeker in situaties met veel versnippering van de eigendomsposities, is dit een praktijk die opgelost zou kunnen worden door middel van stedelijke herverkaveling.

Ervaringen in andere landen met het rechtsregime

'Umlegung' is een centraal ruimtelijkeordeningsinstrument in Duitsland. Dit kan het best vertaald worden met stedelijke ruilverkaveling of stedelijke herverkaveling. Stedelijke herverkaveling kan in Duitsland verplicht of vrijwillig plaatsvinden. In beide gevallen is het een instrument om beschikkingsmacht over vastgoed tijdelijk over te dragen aan bijvoorbeeld een herverkavelingscommissie of coördinator. Zo kan tot planrealisatie worden overgegaan in een situatie met meerdere eigenaren. Het bouw- en woonrijp maken volgens het herverkavelingsplan kan direct in opdracht van de gezamenlijke eigenaren plaatsvinden, maar ook in opdracht van een in te schakelen derde. Na afloop van het bouw- en woonrijp maken, komt de bouwrijpe grond respectievelijk het (ver) nieuw(d)e vastgoed weer in handen van de oorspronkelijke eigenaren (DeWolff, 2003). De gemeente heeft in dit proces beschikking gekregen over dat deel van de grond dat nodig is voor aanleg van publieke voorzieningen in het plangebied en een kostendekkende bijdrage van eigenaren voor aanleg van benodigde voorzieningen, zonder dat ze het hele grondeigendom in het plangebied hoeft te verwerven. Hiervan heeft ze gemiddeld genomen circa 25% nodig voor infrastructuur en openbaar groen. De resterende 25% tot maximaal 50% gebruiken gemeenten in de praktijk voor de realisatie van functies die zij belangrijk achten in het plangebied (Dieterich, telefonisch). In geval van vrijwillige *'Umlegung'* kan het daarbij ook gaan om bijvoorbeeld sociale woningbouw. Na kavelruil (*'Grundstücktausch'*) krijgen grondeigenaren andere percelen terug met een vergelijkbare waarde en bestemming of krijgen de oorspronkelijke grondeigenaren een vergoeding voor de grond die in kavelruil is ingebracht (Schloffer, 2000). *'Umlegung'* is vaak noodzakelijk vanwege de sterke versnippering van het grondeigendom rondom Duitse steden en dorpskernen. Versnippering is gemiddeld forser dan in Nederland en hangt mogelijk samen met de manier waarop het erfrecht in Duitsland zich heeft ontwikkeld, in combinatie met de weerstand tegen het gebruik van onteigening (zie hoofdstuk 3 en Davy, 2007). Deze situatie heeft de ontwikkeling van instrumenten om te komen tot exploitabele plangebieden gestimuleerd: het instrument van *'Umlegung'* bestaat in Duitsland al meer dan 100 jaar.

Er is in veel landen een vorm van stedelijke herverkaveling: Japan, Taiwan en Korea zijn bekende voorbeelden. In Europa krijgen naast het Duitse model ook het 'Valenciaans model' en de Zweedse en Franse herverkavelingsmodellen veel aandacht. Het

‘Valenciaans model’ wordt vooral ingezet om de woningbouwproductie te versnellen, door versnippering van grondeigendom op ontwikkelingslocaties te verminderen. Dit gebeurt door een ontwerpwedstrijd uit te schrijven voor het plangebied. Met deze wedstrijd wordt een ‘urbanisator’ geselecteerd die een stedenbouwkundig plan maakt voor het gebied en daarnaast verantwoordelijk is voor het verkavelingsplan en de aanleg van alle hiervoor benodigde publieke werken (infrastructuur, bouwrijpmaken et cetera). De ‘urbanisator’ hoeft geen eigenaar te zijn in het plangebied, maar is dat in de praktijk regelmatig wel. Iedere eigenaar kan beslissen of hij mee wil doen met de uitvoering van het plan, dan wel grond wil verkopen, of zich laat onteigenen. De grondeigenaren dienen de uitvoeringskosten van het plan naar rato van inbreng voor te financieren, op basis van de financiële raming die de urbanisator bij inschrijving heeft opgesteld. Wanneer de eigenaren de kosten hebben betaald, ontvangen ze bouwrecht voor te realiseren bouwplannen. Het ‘Valenciaans model’ is in 1994 geïntroduceerd in de Valenciaanse regio en wordt tegenwoordig in meer gebieden in Spanje gebruikt. Het biedt een recept voor alternatieve rolverdeling tussen gemeente en marktpartijen, waarbij de gemeente vooral inzet op haar faciliterende taken en tegelijkertijd haar ruimtelijke ordeningsdoelstellingen kan realiseren, in de selectie van de urbanisator en het formuleren van de planvereisten. Voor meer informatie over het Valenciaans model, zie Muñoz Gielen (2010), Muñoz Gielen en Korthals Altes (2007), Needham (2006), VROM-raad (2004), Werkgroep Stier (2003).

Het Franse model is een vorm van herverkaveling als private samenwerkingsvorm (*‘Association Foncière Urbaine Code de l’urbanisme L322 ev.’*). Er zijn in Frankrijk drie regelingen:

- *‘AFU libre’*: vrijwillige regeling, op basis van de vrijwillige toetreding van eigenaren in het plangebied, waarbij niemand is gedwongen om mee te doen;
- *‘AFU autorisée’*: op basis van tweederde meerderheid van de eigenaren binnen een gebied, kan een *‘AFU’* worden opgericht die herverkaveling uitvoert en hiervoor formele bevoegdheden ontvangt, bijvoorbeeld om grond aan te kopen van eigenaren die niet willen participeren (op basis van onteigeningswaarde);
- *‘AFU constituée d’office’*: de opgelegde, wettelijke regeling, die het meest wordt ingezet bij herontwikkeling van steden (Akro consult, e.a., 2002, p. 9).

Stedelijke herverkaveling komt in Frankrijk zowel in uitleggebieden als bij herontwikkeling voor. Daarnaast kan het gebruikt worden voor het *realiseren van publieke werken* en beschermde stadsgezichten. Het gaat in de praktijk dus om verschillende soorten werkzaamheden (Akro consult e.a., 2002, p. 52). *‘AFU’* wordt beperkt ingezet. Dit hangt ermee samen dat er ook goed ander instrumentarium is om de stedelijke uitbreiding te realiseren door middel van actief grondbeleid (Groot Nibbelink, 2001, p. 440). Daarnaast

ontneemt herverkaveling de gemeente financieringsbronnen door de vrijstelling die ze verleent op waardestijging gedurende het proces.

In Zweden komen gezamenlijke grondexploitatiemodellen voor in de vorm van (*'ESL Lag om exploateringssamverkan'*). Zweden kent een vrijwillige en een wettelijke regeling voor private samenwerking in geval van gedeelde grondexploitatie (geen vastgoedexploitatie). Net als in Frankrijk wordt de Zweedse regeling in de praktijk weinig gebruikt (Kalbro, 2002, Jansson en Eriksson, 2002). In deze vorm van herverkaveling ontstaat vrijwillig een rechtspersoon die de grondeigenaren vertegenwoordigt in het herverkavelingsproces. Deze rechtspersoon voert herverkaveling uit op basis van een herverkavelingsplan (*'Fastighetsreglering'*) zoals opgenomen in de wettelijke regeling voor herverkaveling (*'Fastighetsbildningslagen'*). Individuele eigenaren hebben bouwrechten in het plangebied. Over de uitvoering van de werkzaamheden voor herverkaveling sluiten betrokken grondeigenaren vaak een exploitatie- en beheerovereenkomst met de gemeente. De eigenaren betalen de kosten van herverkaveling en de gemeente laat benodigde werkzaamheden uitvoeren en neemt openbaar toegankelijke delen van het gebied in eigendom. Zie Hong en Needham, 2007, voor een overzicht van herverkavelingen in verschillende landen.

Hoe ziet dit voorbeeld van marktstructurering er in het gedachte-experiment en de gamesimulatie uit?

Ingreep 1: nieuwe wettelijke regeling in de Wro

Stedelijke herverkaveling is een wettelijke regeling in de Wro, die het mogelijk maakt om kavels tussen eigenaren uit te ruilen binnen een nauwkeurig afgebakend plangebied. De beschikkingsbevoegdheid over grond en vastgoed wordt tijdelijk overgedragen aan een coördinerende instantie, die tot bouw- en woonrijp maken overgaat. De ruilverkaveling kan georganiseerd worden door de overheid, door deelnemende grondeigenaren, of een derde onafhankelijke partij. Na herverkaveling komt de nieuw verkavelde grond weer in beheer bij de oorspronkelijke eigenaren, waarbij sprake is van herverdelen van eigendomsrechten op basis van de waarde van ingebrachte grond (Groot Nibbellink, 2001, p. 435). In de regeling is niet voorzien in de wijze waarop de inbrengwaarde vastgesteld moet worden, dit is aan de deelnemers in de HM. De eigenaren behouden eigendom van grond binnen het plangebied, maar niet per se op de oorspronkelijke locatie van het recht. Doel van de herverkaveling is het realiseren van aaneengesloten grondgebieden die ontwikkeling van deze locaties (exploitatietechnisch en stedenbouwkundig) eenvoudiger maken.

Er zijn vijf uitgangspunten voor de wijziging in het rechtsregime:

- De rechtsverhoudingen rond het grondeigendom zijn gewijzigd: de eigendom van

een specifiek perceel wordt tijdelijk opgeheven, om zo de juridische afbakening van het perceel te wijzigen.

- Uitgangspunt zoals dat in de gamesimulatie en het gedachte-experiment gehanteerd wordt is dat onbebouwde agrarische percelen in het versnipperde uitbreidingsgebied tegen een eenheidsprijs worden ingebracht en dat het aandeel in de eigendom leidend is voor het aandeel in de waarde van rechten na herverkaveling ²³. Dat wil zeggen dat de eigenaar zijn kavel inbrengt en na herverkaveling een (ander) perceel terugkrijgt met een waarde naar rato van zijn oorspronkelijke inbreng (minus grond en kosten ten behoeve van de aanleg van publieke voorzieningen, zoals openbare ruimte en infrastructuur).
- Eigenaren in het plangebied zijn gegarandeerd dat de inbrengwaarde van hun grondposities in het herverkavelingsproces niet vermindert, anders gaat herverkaveling niet door.
- Herverkaveling moet in belang van betrokken grondeigenaren zijn. Een grondeigenaar kan eisen dat zijn onroerend goed en grond worden gekocht tegen een prijs gelijk aan de onteigeningswaarde.
- De wettelijke regeling biedt de mogelijkheid eigenaren die niet willen meewerken aan de herverkaveling te onteigenen, wanneer tweederde van de eigenaren instemt met het herverkavelingsplan. Dit voorkomt 'holdout'-problemen.

Ingreep 2: ondersteunend fiscaal beleid

Bijzonder aandachtspunt is dat wanneer de kavels worden overgedragen aan de herverkavelingsinstantie, er geen overdrachtsbelasting is. Hiervoor is aanvullend fiscaal beleid noodzakelijk. De herverkavelingsmaatschappijen zijn vrijgesteld van overdrachtsbelasting en OZB, volgens een aanpassing van de Wet op Belastingen van Rechtsverkeer (WBR).

Randvoorwaarden voor stedelijke herverkaveling

Punt van aandacht is de afbakening van het gebied. Plangebieden moeten volgens de Wro op basis van ruimtelijke uitgangspunten worden afgebakend en niet om de financiële haalbaarheid van herverkaveling te verbeteren.

- Stedelijke herverkaveling kan alleen plaatsvinden in plangebieden, waarvoor een goedgekeurd bestemmingsplan geldt en kan alleen worden ingezet om daarmee het bestemmingsplan tot uitvoer te brengen.
- Er moet een Herverkavelingscommissie of Herverkavelingsmaatschappij (HM) worden opgericht die de gronden inneemt en anders verkavelt. Deze HM kan

²³ Er is in dit voorbeeld dus geen sprake van herkaveling van reeds verstedelijkte gebieden maar herverkaveling voor stedelijke doeleinden.

bestaan uit publieke of private vertegenwoordigers van grondeigenaren in het herverkavelingsgebied. De HM heeft bevoegdheden om onder voorwaarden te kunnen ingrijpen in de rechtsverhoudingen van eigenaren en gebruikers in het plangebied. Daarnaast is ze verantwoordelijk voor het opleggen van heffingen voor kostenverhaal, nodig om de publieke delen van het bestemmingsplan te realiseren.

- Voorwaarde voor herverkaveling is een eenduidige waarderingsgrondslag toegekend aan alle herverkavelingsgronden in het plangebied van de HM, op basis van de waarde van de grond in het vrije verkeer onder het oude bestemmingsplan (agrarische grond). Op basis van deze waarde brengen alle eigenaren in het plangebied hun grond in de grondpool van de HM in. Dit is een eenduidige maatstaf als basis voor de herverkavelingsrechten die iedere eigenaar in het herverkavelingsgebied ontvangt, naar rato van aandeel in het grondeigendom. De herverkavelingsrechten vormen de grondslag voor verdeling van ontwikkelingsrechten na herverkaveling. Uitgangspunt is dat de netto waarde van uit te geven grond minimaal even hoog is als de inbrengwaarde (rekening houdend met de situatie dat naar herverkaveling minder uitgeefbaar areaal overblijven omdat deze nodig zijn voor publieke werken en eventueel sociale woningen en kosten voor bouw- en woonrijp maken).
- Publiekrechtelijke en vrijwillige regeling voor herverkaveling worden ondersteund door flankerend beleid: de mogelijkheid van onteigening en de al genoemde fiscale vrijstellingen.

De procedure voor stedelijke herverkaveling is gebaseerd op: De Haan (1985), Akro Consult (2002), Dieterich (2006), Hong en Needham (2007), Seinpost (2007), Davy (2007), Alterman (2007).

Procedure: initiatieffase

In het bestemmingsplan wordt een ontwikkelingsopgave omschreven voor een bepaald gebied. De versnippering van het grondeigendom is in de huidige omstandigheden te groot om te komen tot exploitatietechnisch reële deelprojecten. Dit maakt dat eigenaren in het plangebied geen gebruik kunnen maken van de ontwikkelingskansen die het bestemmingsplan biedt. De coördinatiekosten tussen eigenaren zijn te hoog zijn en 'prisoner's dilemma's' ontstaan waarin eigenaren niet willen verkopen. In zo'n situatie kan een herverkavelingsbesluit uitkomst bieden. De gemeente, of een derde partij (bijvoorbeeld een initiatief van één of meerdere grondeigenaren in het plangebied) organiseert bijeenkomsten om herverkavelingsdraagvlak te peilen.

De gemeente neemt in dat geval een herverkavelingsbesluit. Het bestemmingsplan en de ruimtelijke doelstellingen die daarin verwoord zijn, zijn leidend voor afbakening van het plangebied. Belangrijk is dat het geheel voldoende kritische massa heeft om een rendabele exploitatie mogelijk te maken, met duidelijke grenzen en zonder functiebeperkende invloeden van omliggende kavels. Als gevolg van het herverkavelingsbesluit worden

alle transacties (koop en huur) in het plangebied vergunningsplichtig en voorgelegd aan de gemeente, respectievelijk de HM.

Procedure: fase van draagvlak genereren

De gemeente en/of (andere) eigenaren in het plangebied richten de HM op, met daarin vertegenwoordigers van belanghebbenden. De HM heeft zelfstandige beslissingsbevoegdheden, onafhankelijk van de eigenaren en de gemeente. De gemeente kan haar voorkeursrecht voor het plangebied naar de HM delegeren.

- De HM inventariseert wensen en eisen van de eigenaren en rechthebbenden in het gebied: willen ze eigenaar blijven in het gebied of liever verkopen? Hebben ze voorkeuren voor de invulling van het Masterplan en de programmatische opgave?
- Eigenaren moeten huurders en/of andere rechthebbenden in het plangebied compenseren voor het breken van contracten voor het einde van de looptijd.
- De commissie stelt in overleg met eigenaren en gebruikers richtlijnen en voorwaarden op over toedeling van zaken en zakelijke en persoonlijke rechten. Eén van de belangrijkste is de voorwaarde waaronder nieuwe rechten worden toegedeeld aan oorspronkelijke eigenaren en voorwaarden voor uitvoering van werken in het plangebied. HM richt een commissie op die van alle in te brengen gronden in het plangebied een waarde vaststelt op basis van agrarisch gebruik ²⁴.
- HM bericht alle eigenaren over hun aandeel in de vastgestelde waarde in het herverkavelingsgebied. Er is geen mogelijkheid tot bezwaar en hertaxatie ²⁵.
- HM stelt dat herverkaveling doorgaat wanneer twee derde van de eigenaren vóór herverkaveling is.

Procedure: fase van herverkaveling en bouw- en woonrijp maken

Richtlijnen en voorwaarden voor het plan worden opgesteld, inclusief een regeling voor schadeloosstelling wanneer eigenaren niet willen participeren in de ontwikkeling van het gebied.

- Op basis van het masterplan wordt een plan van toedeling gemaakt, als basis voor de kadastrale akte van toedeling en worden bouw- en woonrijpmakingswerkzaamheden uitgevoerd.

²⁴ Er is in de landen waar stedelijke herverkaveling voorkomt geen algemeen aanvaarde methode om de inbrengwaarde van eigenaren vast te stellen. Lastig is verder dat de voorgestelde methode, net als bij bijvoorbeeld onteigening, geen recht doet aan de subjectieve waarde die eigenaren toekennen aan hun grond en of vastgoed, omdat het de grond is waarop voorvaders ook al woonden, of waar men een andere emotionele binding mee heeft.

²⁵ De onderhandelingstermijn over de waarde van de rechten wordt zo enigszins bekort, maar de procedure zal sowieso relatief veel tijd kosten. Deze fase van de herverkaveling brengt ook hoge transactiekosten met zich mee.

- Na uitvoering van de werkzaamheden wordt de akte van toedeling in het kadaster opgenomen. De akte heeft een titelzuiverende werking.
- Overdacht van kavels is vrijgesteld van overdachtbelasting. Dit geldt zowel voor de wettelijke regeling, als voor vrijwillige regelingen mits de eigenaren hiervoor toestemming vragen bij de gemeente.
- Er wordt afgerekend met de deelnemers in de HM in het plangebied: op basis van verrekenposten (inclusief alle transactiekosten) tussen oude en nieuwe eigenaren.
- Kosten worden verdeeld naar rato van inbreng van rechten in het geheel.
- Verdeling van ontwikkelingsrechten gebeurt naar rato van de inbreng van herverkavelingsrechten, minus 10 tot maximaal 30% grond voor publieke werken die de gemeente nodig heeft voor realisatie van publieke functies, of de equivalent van dit aandeel in herverkavelingsrechten.
- HM streeft naar een privaatrechtelijke overeenkomst (herverkaveling bij overeenkomst). Stedelijke herverkaveling bij wet is een publiekrechtelijke regeling: hij kan worden opgelegd. Dit betekent ook dat de regeling veel bezwaarmogelijkheden kent. De publiekrechtelijke regeling (herverkaveling bij wet) stimuleert het gebruik van vrijwillige regelingen. Vrijwillige herverkavelingsregelingen hebben het voordeel sneller te zijn en er zijn minder bezwaarmogelijkheden. De vrijwillige regeling maakt het mogelijk onderdelen van de wettelijke regeling van toepassing te verklaren en op onderdelen daar vanaf te zien. Op die onderdelen waar gebruik gemaakt wordt van de wettelijke (verplichte) regeling, is toestemming van de gemeenteraad nodig.
- Eigenaren hebben een bouwplicht het programma zoals dat in het masterplan voor de herverkaveling staat te realiseren, dan wel hun rechten te verkopen aan een andere partij die het programma volgens plan wil realiseren. Daarnaast moet het programma volgens een vooraf opgesteld faseringscontract worden gerealiseerd. Eigenaren die handelen in afwijking van de bouwplicht, worden onteigend tegen verkeerswaarde.

Fase na de herverkaveling

Kavels worden teruggegeven aan de eigenaren. Alle eigenaren ontvangen een stuk grond waarvan de waarde naar rato even hoog is als de inbrengwaarde van de rechten was voor herverkaveling. In de praktijk zal de omvang van het perceel kleiner zijn dan voor herverkaveling.

- Eigenaren kunnen ervoor kiezen de grond zelf in eigendom te houden en hierop volgens bestemmingsplan programma te ontwikkelen, of bouw- en woonrijpe grond te verkopen aan projectontwikkelaars die vervolgens volgens het masterplan ontwikkelen. Eigenaren profiteren zo langer mee van de grondwaardestijging die het plangebied als gevolg van bestemmingswijziging doormaakt.

Faciliterend grondbeleid

In dit scenario hoeft de gemeente niet zelf actief grond te verwerven om de publieke taak bij het (laten) realiseren van publieke functies en bouwrijpe grond te vervullen. Ze sluit met de grondeigenaren een contract over de locatieontwikkeling²⁶. Kernelementen zijn:

- tijdelijke overdracht van eigendomsrechten en permanente overdracht van gronden ten behoeve van publieke functies;
- een kostenverhaalregeling voor aanleg van deze voorzieningen bij eigenaren;
- de mogelijkheid om voorwaarden te koppelen aan gebruik van de grond in aanvulling op bestemmingsplan. Deze voorwaarden komen overeen met alle voorwaarden die gemeenten in geval van privaatrecht zouden willen opnemen aan het gebruik van grond.

Gemeenten hebben in aanvulling op de regeling voor kostenverhaal positie in de coördinatie van herverkaveling, zodat ruimtelijk hetzelfde bereikt kan worden als met publiek grondeigendom en uitgifte, maar dan zonder daadwerkelijke overdracht van grondeigendom aan de gemeente. Er kan een gedetailleerd bestemmingsplan opgesteld worden dat aangeeft hoe het woningbouwproject in het plangebied eruit moet komen te zien, gekoppeld aan een stedenbouwkundig plan en een beeldkwaliteitsplan.

3. Resultaten gedachte-experiment

Wanneer wijzen gemeenten herverkavelingsgebieden aan?

In die situatie dat een gemeente de grond zelf kan verwerven om actief grondbeleid te voeren mag verwacht worden dat ze niet vaak initiatief neemt tot herverkaveling. Wanneer dit niet lukt (onvoldoende financiële middelen of eigenaren die zich op zelfrealisatie kunnen beroepen en niet willen verkopen of omdat onteigening te lang duurt), kan het aanwijzen van herverkavelingsgebieden voor hen ook aantrekkelijk zijn om er zo voor te zorgen dat ontwikkeling volgens bestemmingsplan gerealiseerd kan worden en om onthoudingsproblemen te voorkomen. Een direct aantrekkelijk belang kan zijn dat de WOZ-waarde van het gebied omhoog gaat, waardoor de onroerendzaakbelasting van de gemeente omhoog kan (Hong en Needham, 2007). Ook grondeigenaren hebben interesse in het aanwijzen van deze gebieden, om zo betrokken te zijn bij deze ontwikkeling. Wanneer gemeenten dreigen met onteigening van het grondeigendom en eigenaren dit niet wensen, kunnen deze initiatief nemen om gebieden als herverkavelingsgebied aan te wijzen.

Wat gebeurt er voor de aanwijzing van herverkavelingsgebieden?

Reacties van betrokken (publieke en private) marktpartijen

Grondeigenaren die de ophanden zijnde aanwijzing als herverkavelingsgebied als risicovol ervaren, zullen proberen hun eigendom in het plangebied te verkopen. Projectontwikkelaars zullen de aanwijzing als aantrekkelijk ervaren en streven naar positie binnen het plangebied. Er is immers zekerheid dat een rendabele woningbouwontwikkeling ontstaat. Daarnaast kan een ontwikkelaar met grondpositie ook kansrijk zijn om de ontwikkelingsopgave in opdracht van andere grondeigenaren in het plangebied te realiseren. Eigenaren in het plangebied zullen soms niet mee willen werken aan de herverkaveling en er naar streven zich te laten uitkopen, voor een bedrag hoger dan de inbrengwaarde van vastgoed en grond.

Wat gebeurt er nadat een herverkavelingsgebied is aangewezen?

Reactie van grondeigenaren in het plangebied

Betrokkenheid van grondeigenaren wordt vergroot, omdat eigenaren een grotere invloed hebben op de manier waarop plannen worden uitgevoerd (naast projectontwikkelaars en overheden die de juridische kaders stellen). Eigenaren kunnen langer meeprofiten van waardestijging van grond en hebben daardoor belang bij (her)ontwikkeling. Daar staat tegenover dat eigenaren naast het financiële belang soms geen belang hebben bij de herontwikkeling. Dit maakt hen misschien minder geschikt als planrealisator (dit was één van de bezwaren van de VNG tegen oude voorstellen voor herverkaveling, zie paragraaf 7.2).

De regeling betekent een beperking van het eigendomsrecht op grond en vastgoed: een eigenaar kan immers verplicht worden mee te doen aan ontwikkeling van zijn grond, ook al wil zij dat niet. Afhankelijk van de hoogte van de gezamenlijk vastgestelde inbrengwaarde tegen de 'agrarische bestemming' wordt niet verwacht dat eigenaren weerstand tegen de regeling hebben, juist, omdat het voorkómt dat gemeenten onteigeningsprocedures opstarten, wanneer een eigenaar zijn grond niet minnelijk wil verkopen. Bijkomend voordeel is dat de invloed van een grondeigenaar in het plan vermoedelijk groter is dan bij actief gemeentelijk grondbeleid. Wanneer eigenaren echter geen vertrouwen in de rentabiliteit van herontwikkeling hebben en de inbrengwaarde lager is dan de onteigeningswaarde, zullen eigenaren afzien van deelname in de HM en zich laten uitkopen. Wanneer er echter vertrouwen is op een rendabele ontwikkeling, zullen eigenaren participeren, de lage inbrengwaarde accepteren en na herontwikkeling de winst van het ontwikkelingsproces nemen.

Gebruik van de wettelijke verplichte regeling hoeft niet groot te zijn. Toch is het belangrijk om een wettelijke regeling te hebben, omdat deze als stok achter de deur dient, waardoor eigenaren in het plangebied tot een vrijwillige herverkaveling kunnen komen ('*negotiation in the shadow of the law*', Scharpf, 1997). Introductie van de herverkavelingsregeling

vormt een effectieve oplossing van het ‘hold out’-probleem. In de praktijk lijkt het onthoudingsprobleem overigens maar in een betrekkelijk beperkt aantal situaties op te treden (Korthals Altes, 2006). De meeste grondeigenaren willen er graag financieel uitkomen met een gemeente en zijn bereid mee te betalen aan voorzieningen.

In sommige herverkavelingsgebieden hebben projectontwikkelaars positie. Verwachting is dat deze eigenaren graag zullen participeren in herverkaveling. Wanneer er zich slechts één of een beperkt aantal ontwikkelaars onder de eigenaren bevindt, zullen deze ernaar streven de ontwikkelopdracht van de HM te verwerven (voor het private deel van de opgave), alleen of in een consortium. Daarnaast is het mogelijk dat ontwikkelaars onderling ontwikkelposities in herverkavelingsgebieden inzetten om deze (met toestemming van de HM) te ruilen om versnippering van de ontwikkelopgaven te voorkomen. Het is niet automatisch zo dat projectontwikkelaars met grondpositie de bouw- en woonrijpmakingsopgaven na herverkaveling in het plangebied verkrijgen en deze uitvoeren. Het ligt echter wel voor de hand dat in concurrentie met andere ontwikkelaars (zonder eigendom in het gebied) die ontwikkelaars met grondpositie een financieel voordeel hebben en daarmee een concurrentievoordeel. Dit maakt dat een projectontwikkelaar met grondpositie de andere grondeigenaren in het verkavelingsgebied in principe de (financieel aantrekkelijkste) aanbieding zou kunnen doen. Overige eigenaren in het plangebied hebben belang bij concurrentie tussen deze partij en andere projectontwikkelaars om zo een financieel betere aanbieding te hebben. In dat opzicht zijn procedures van marktselectie in concurrentie om de ontwikkelingsopgave aantrekkelijk voor hen. Aandachtspunt is dat ‘dubbele pet’-situaties kunnen ontstaan, waarbij de projectontwikkelaar met grondpositie een positie heeft in de HM en tegelijkertijd inschrijvende partij in de selectie is.

Reactie van grondeigenaren buiten het plangebied

De reactie hangt af van verwachte waarde en aantrekkelijkheid van het vastgoed zoals dat op grond van bestemmingsplan kan worden vermoed. Wanneer de waardeestijging in het plangebied groot is, kan dit de aantrekkelijkheid van gebieden grenzend aan het herverkavelingsgebied bevorderen. In dat geval zullen eigenaren buiten het plangebied voorstander zijn van herverkaveling. Men hoeft immers niets te ondernemen, loopt geen risico, maar de eigen grond en vastgoed kunnen vanuit ontwikkelingsperspectief aantrekkelijker worden. Als aantrekkelijke groene gebieden worden bebouwd met vastgoed, kan herverkaveling een waardedalend effect hebben op het vastgoed en grond grenzend aan het herverkavelingsgebied ²⁷.

²⁷ Deze reactie is overigens niet specifiek voor dit rechtsarrangement maar geldt in principe voor alle locatieontwikkeling.

Reactie van gemeenten

Een gemeente heeft met de herverkavelingsregeling in principe een alternatief voor actief grondbeleid in de ontwikkeling van een locatie. In de eerste plaats hoeft ze geen risico te dragen in de ontwikkeling van woonwijken door grondverwerving en er ontstaan mogelijkheden voor kostenverhaal en verevening voor aanleg van publieke werken. Dit maakt het alternatief van faciliterend grondbeleid in principe reëler dan in de huidige situatie ²⁸. Ook voor gemeenten die in principe wel af willen van actief grondbeleid (bijvoorbeeld op locaties die als risicovol worden ervaren, of gemeenten met een ambtenarenapparaat dat niet goed is ingesteld op locatieontwikkeling, of in perioden van onzekerheid over de waardeontwikkeling van grond in grondexploitaties) is het echter ook de vraag of men de mogelijkheden die de herverkavelingsregeling biedt zal omarmen. Er zijn in Nederland immers nog maar beperkt ervaringen met ruilverkaveling op uitleglocaties in het stedelijke gebied. Er kan onzekerheid zijn over de ruimtelijke resultaten van de regeling: men kan de kwaliteit van de ontwikkeling immers wel beïnvloeden, maar niet in het uitgiftecontract bij grondverkoop (tenzij de gemeente deel uitmaakt van de HM).

In eerdere voorstellen voor een wettelijke regeling voor herverkaveling was de VNG tegen de voorstellen, vanwege twijfel over de praktische toepasbaarheid van het instrument en het risico dat er een eindeloos overlegproces ontstaat (zie ook paragraaf 7.2). Belangrijk is daarom dat betrokkenen niet al te lang kunnen uitstellen of men wel of niet meewerkt met de regeling. Een ander nadeel is dat een nieuwe regeling een andere werkwijze vergt. Dit zal zeker bij de eerste herverkavelingsprojecten zeer arbeidsintensief zijn en dus veel (ambtelijke) bijstand vergen. Al met al zullen gemeenten er naar schatting niet om staan te springen.

Reactie van ontwikkelaars en beleggers zonder grondeigendom

Ontwikkelaars zonder grondeigendom zullen op een andere manier gaan werken in herverkavelingsgebieden. Men zal ernaar streven grond aan te kopen vóór deze als verkavelingsgebied in het bestemmingsplan wordt aangewezen. Wanneer men echter geen grondpositie heeft, zal men over het algemeen proberen grond te verwerven vóór de HM is opgericht en niet nadat de HM is opgericht (dit is ook niet altijd toegestaan, omdat transacties voorgelegd moeten worden aan de HM). Daarnaast is de kans aanwezig dat eigenaren langer zelf partner in de ontwikkeling van het gebied willen zijn en dat ontwikkelaars zonder grondpositie dan meer als bouwer (gecontracteerd door een individuele eigenaar, of groep van eigenaren) dan als ontwikkelaar aan de slag zijn

²⁸ In de marktomstandigheden vanaf september 2008 ervaren gemeenten de risico's van de grondexploitatie mogelijk als hoger dan in de voorgaande periode.

in het gebied. Ontwikkelaars zullen dit als nadelig ervaren omdat gemiddeld genomen een fors deel van de winst bij de locatieontwikkeling zit in grond- en projectontwikkeling. Draagvlak voor deze regeling onder marktpartijen is waarschijnlijk groot, want er is minder vaak onteigening nodig en gebieden die niet rendabel te ontwikkelen waren, worden dat door verminderde versnippering mogelijk wel.

Effect op waarde van rechten

Omdat in het gedachte-experiment de ontwikkelingslocatie volledig uit agrarische onbebouwde grond bestaat, komt de inbrengprijs van de rechten overeen met de waarde van agrarische grond in de betreffende regio. Gemiddeld genomen zal men bij het vaststellen van de inbrengprijs conservatief rekenen, zoveel mogelijk in de buurt bij de agrarische waarde, om rijk rekenen te voorkomen en de risico's in de exploitatie van het gebied te beperken doordat betrokken eigenaren een financieel belang blijven houden in het gezamenlijk realiseren van de gebiedsopgave. Er kan dus een groot verschil zitten tussen de inbrengprijs en de inbrengwaarde. De waarde van deze grond is hoger en hangt af van de verwachtingwaarde van de grond en/of de kans dat de grond een woonbestemming krijgt. Wanneer het gebied aangewezen wordt als herverkavelingsgebied, is er zekerheid over bestemmingswijziging. De grond heeft daarom een waarde dicht bij de residuele grondwaarde van grond na bebouwing, minus kosten voor bouw- en woonrijpmaken en transactiekosten. De hoogte van de waarde hangt af van de locatie en (deels daarmee samenhangend) de dichtheid van het te ontwikkelen woningprogramma.

In principe heeft herverkaveling minimale distributieve effecten, omdat vooral de grondeigenaren in het gebied delen in de waardestijging van de rechten. De redistributieve effecten zijn kleiner dan in geval van de huidige ontwikkeling van woningbouwprojecten, omdat gemeenten slechts beperkt meedelen in eventuele waardestijging van het project. Omdat projectontwikkeling substantiële ontwikkelingsrisico's kan hebben, is het mogelijk dat grondeigenaren in het gebied hun aandeel in de toedelingswaarde willen verkopen, om geen ontwikkelingsrisico te lopen. In dat geval zal men soms minder verdienen aan de grondwaardestijging dan deelnemende grondeigenaren. In markten met dalende koopprijzen of lage verkoopwaarde van nieuwbouwwoningen en in geval van complexe projecten kan het echter ook voorkomen dat een rendabele ontwikkeling van het gebied uiteindelijk niet mogelijk blijkt. Deelnemers lopen dus ook risico.

Effect op ontwikkelingstempo en transactiesnelheid

Het onderhandelingsproces over het inbrengen van de rechten in de herverkavelingsmaatschappij kan lang duren en hoge transactiekosten met zich mee brengen (ondanks de relatief transparante methode die in de regimewijziging wordt voorgesteld).

Deze transactiekosten worden gedragen door de eigenaren van de grond in het herverkavelingsgebied. Of ontwikkelingstempo en transactiesnelheid hoger of lager zijn dan bij een ontwikkelingsproces van gebieden zonder herverkaveling, hangt primair af van de mate waarin eigenaren georganiseerd zijn, of men goed met elkaar communiceert en hoe homogeen hun belangen zijn in het herverkavelingsproces (Hong en Needham, 2007). Daarnaast speelt mee hoeveel eigenaren er in het gebied aanwezig zijn en hoe het grondeigendom onder deze eigenaren is verdeeld. Hoe groter het aantal eigenaren, hoe moeilijker het is om te komen tot een overeenkomst en tot transacties. Belangrijk is dat de regeling voor de herverkavelingsmaatschappij voorziet in het voorkomen van 'hold out'-situaties en 'prisoner's dilemma's'. Dit kan voorkomen worden door besluiten te nemen op grond van meerderheidsregels, waarin deelnemers een beslissing nemen met instemming van twee derde deel van de eigenaren. Een onteigeningsbevoegdheid als stok achter de deur is onmisbaar. Verwacht mag worden dat gemiddeld genomen projecten niet sneller gerealiseerd worden dan in geval van minnelijke verwerving of onteigening. Hoewel de regeling afgedwongen kan worden en eigenaren verplicht zijn mee te doen (dan wel hun rechten verkopen) is de juridische procedure complex en langdurig. Deelnemende partijen zullen zich meer dan nu bewust zijn van de transactiekosten die het ontwikkelingsproces met zich mee kan brengen, dit zou een efficiënt ontwikkelingsproces kunnen bevorderen. Aandachtspunt is dat locaties die (te) duur zijn om te ontwikkelen en/of als (te) risicovol worden ervaren, in de praktijk waarschijnlijk (ook) niet door middel van herverkaveling ontwikkeld zullen worden, ondanks dat dit maatschappelijk wenselijk kan zijn. Herverkaveling is niet voor iedere ontwikkelingssituatie een alternatief.

Effect op kwaliteit van ontwikkeling en de prijskwaliteitverhouding

Overheden hebben in principe minder (privaatrechtelijke) controle over de plankwaliteit. Wel is het zo dat de HM de coördinatie van het project doet en dat een kundige HM niet hoeft onder te doen voor een gemeente. De verwachting is daarnaast dat doordat in een HM sprake is van nauwe samenwerking tussen private partijen en tussen publieke en private partijen, veel accent zal liggen op een markttechnisch aantrekkelijk programma dat goed afzetbaar is aan eindgebruikers, corporaties en/of beleggers. De HM en de grondeigenaren in het gebied hebben belang bij een programma met een zo hoog mogelijke opbrengstpotentie. Dit kan strijdig zijn met een vanuit maatschappelijk en ruimtelijk oogpunt optimaal programma. Dit betekent dat men minder belangstelling zal hebben voor het realiseren van bestemmingen met een onrendabele top, zoals (in veel gevallen) sociale woningbouw. Binnen het plangebied zal men voorts streven naar een zo omvangrijk mogelijk bouwprogramma. Dit kan strijdig zijn met een ruimtelijk 'optimaal' programma. Bovendien is de investeringshorizon van de HM en de deelnemende grondeigenaren gemiddeld genomen vergelijkbaar met die van een

projectontwikkelaar (tenzij men als belegger in het gebied actief wil zijn). Dit maakt dat betrokken eigenaren weinig belang hebben bij investeringen en programmaonderdelen, die op korte termijn slechts een laag rendement realiseren.

Wat gebeurt er op (middel)lange termijn nadat een herverkavelingsgebied is aangewezen?

Verwacht mag worden dat de effecten van aanwijzing van een herverkavelingsgebied op middellange en lange termijn vooral afhangen van de stedenbouwkundige kwaliteit van de gerealiseerde woningbouwopgave, in vergelijking tot gebieden die op de reguliere wijze tot stand gekomen worden. Wanneer de programmatische kwaliteit vergelijkbaar is, mag verwacht worden dat er geen verschillen zijn tussen uitbreidingswijken ontwikkeld als herverkavelingsgebied en andere uitbreidingswijken.

4. Inhoud van de gamesimulatie

De derde gamesimulatie heeft dezelfde vorm gekregen als de andere twee simulaties, beschreven in hoofdstuk 5 en 6. Het belangrijkste verschil is dat deze game is geladen met de regimeswijziging van de herverkavelingswet en dat de uitleglocatie 'Iederpolder' sterk versnipperd is. Ook zijn de eigendomsverhoudingen aangepast (zie figuur 6).

Figuur 12. Poldercourant van stedelijke herverkaveling

Poldercourant



Nederlands
dagblad voor
Honderdduizend-
stad en omstreken

2^e kamer: Herverkavelingswet start 2009

DEN HAAG, 27 JUNI, De Tweede Kamer heeft gisteren de Herverkavelingswet aangenomen als onderdeel van de Wro 2009. De wet kan ingrijpende gevolgen hebben voor de Nederlandse projectontwikkeling.

Doel van de Herverkavelingswet is het faciliteren van kavelruil tussen eigenaren binnen een nauwkeurig afgebakend plangebied. Het is een manier om eigendomsrechten in te zetten ten behoeve van de waardesprong van grondgebruik met een relatief lage waarde naar een grondgebruik met een relatief hoge waarde. Herverkaveling lijkt sterk op de ruilverkaveling op het platteland, maar kan ingezet worden in stedelijke gebieden. Gemeente en eigenaren richten hiertoe een herverkavelingsmaatschappij (HM) Het ministerie van WROM (Wonen Ruimtelijke Ordening en Milieu) verwacht op deze manier dat sterk versnipperde uitleglocaties ontwikkeld kunnen worden, zonder dat gemeenten de grond verwerven, of dat eigenaren in een vroeg stadium hun grond moeten verkopen aan een projectontwikkelaar. Verwacht wordt dat de wettelijke herverkavelingswet

het ontstaan van vrijwillige herverkavelingsovereenkomsten zal stimuleren.

Opvallend aan de nieuwe regels is dat de Herverkavelingswet voorziet in een fiscale vrijstelling voor de overdracht van gronden aan en door de HM. Publieke en private marktpartijen hebben verrast gereageerd op de aanname van de wet.

Mutatie-overzicht Vastgoedmarkt Honderdduizendstad

Appartement (bouwjaar 1968), centrum	170.000 euro (100 m ² gbo)
Eengezinswoning (bouwjaar 2000), 250.000 euro (120 m ² gbo)	
Arendertig woning: 295.000 euro (135 m ² gbo)	
Vrijstaande woning: 370.000 euro (160 m ² gbo)	
Appartement (bouwjaar 2007): 240.000 (100 m ² gbo)	

Nederlandse woningmarkt ontwikkelt zich stabiel

In het afgelopen jaar (eerste kwartaal 2007 tot en met eerste kwartaal 2008) ontwikkelde de woningmarkt van Nederland zich precies gelijk als in het jaar 2007. De prijzen stegen gemiddeld met 7%, en de gemiddelde prijs voor een koopwoning bedraagt zo'n 2.300 euro per m² o.c. Bouwkosten ontwikkelden zich volgens de BDB-index met circa 5%. Dit is net als in 2006/7 relatief hoog, in vergelijking tot het langjarig gemiddelde, maar niet bovenmatig hoog.

T.k: Bouwkavels op ontwikkelingslocatie Honderdduizendstad. Bel: 012-345678

Honderdduizendstad zet herverkavelingswet in

HONDERDDUIZENSTAD, 27 JUNI, Voor de nieuwe ontwikkelingslocatie Iederdorp, waar de komende jaren 1.000 nieuwe woningen ontwikkeld gaan worden, heeft de gemeente Honderdduizendstad als één van de eerste gemeenten in Nederland gebruik gemaakt van de mogelijkheid de voorbereiding voor een herverkavelingsbesluit te nemen per 1 januari 2009. In eerste instantie streeft de gemeente naar vrijwillige herverkaveling, en gaat ze samen met de grondeigenaren in het gebied een Masterplan Iederpolder ontwikkelen, op basis waarvan de herverkaveling zou kunnen plaatsvinden.

Ruim 75.000 nieuwbouwwoningen in 2007

De woningproductie lag in 2007 precies op het langjarig productiegemiddelde in Nederland. De verwachting is dat dit de komende jaren zo blijft.

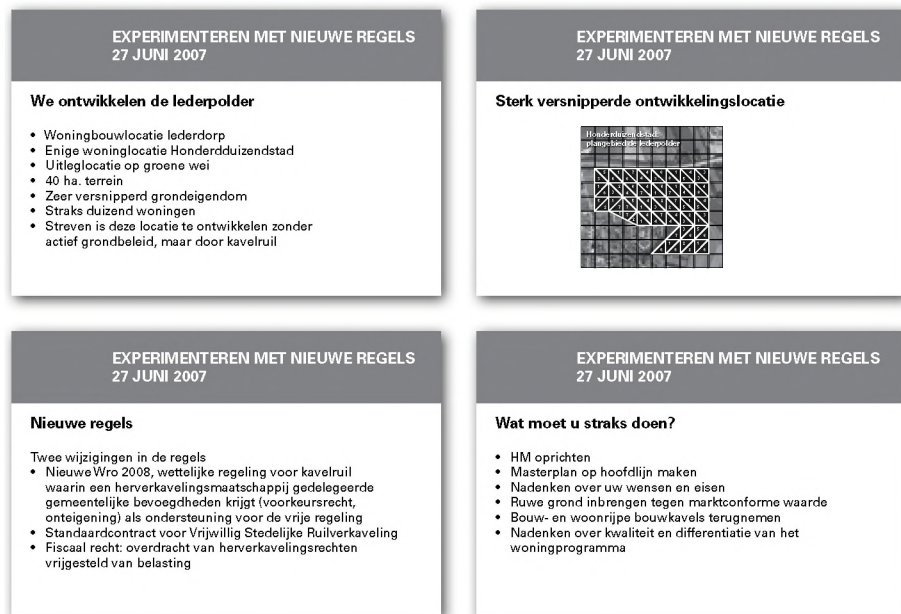
Figuur 13. Kaartbeeld en eigendomsposities



Eigendommenkaart Honderduizendstad (schaal: 1 blokje = 1 ha.)

1. Grondeigendom projectontwikkelaar ABM Ontwikkeling (8,5 ha.)
2. Grondeigendom projectontwikkelaar Vastbank (4,5 ha.)
3. Grondeigendom bouw Polderbouw (4,5 ha.)
4. Grondeigendom gemeente Honderduizendstad (5,5 ha.)
5. Grondeigendom woningcorporatie Polderwoning (6,5 ha.)
6. Grondeigendom vier boeren, vertegenwoordigd door rentmeesterkantoor (ca. 7 ha.)
7. Grondeigendom NL Real Estate (4 ha.)

Figuur 14. Presentatie gamesimulatie



5. Resultaten uit de gamesimulatie en het gedachte-experiment

Stedelijke herverkaveling verschuift het residu in de bouwkolom

Op grond van het gedachte-experiment en de gamesimulatie wordt niet verwacht dat de waarde en de uiteindelijke waardeontwikkeling van rechten in de grond- en vastgoedmarkt beïnvloed worden door de nieuwe regels. Wel hebben de regels invloed op het moment waarop sprake is van deze waarde. Dat speelt vooral een rol in de grondmarkt. Dat versnipperd agrarisch gebied een herverkavelingsgebied kan worden, betekent in de praktijk dat de grond verandert van een agrarisch gebied zonder, of met alleen lage verwachtingswaarde, naar grond met een hoge tot zeer hoge verwachtingswaarde. Zonder de regels was dat waarschijnlijk minder gebeurd, omdat de locatie niet of nauwelijks ontwikkeld kan worden. Het is alleen de vraag wanneer deze grondwaardestijging zich vertaalt in de grondprijs: in de inbrengwaarde voor de HM, of pas in de residuele waarde die ontstaat wanneer opstallen in het plangebied worden ontwikkeld? Met deze regels ontstonden in de gamesimulatie (vrijwillige) afspraken over het moment waarop de residuele waarde werd genomen. Ontwikkellende partijen realiseerden zich snel dat de betrokkenheid bij de HM en het realisatieproces het grootst is wanneer er voor alle deelnemers in de HM afspraken gelden over

verplaatsing van het residu in de bouwkolom naar de opstalexploitatie: betrokken rechthebbers nemen de eventuele winst later in het ontwikkelingsproces: minder in de grondexploitatie en vooral in de opstalexploitatie. Dit lijkt een sleutel voor een succesvol ontwikkelingsproces, omdat vanuit rendementsoverwegingen van belang is het plan voor de locatie daadwerkelijk te realiseren. De betrokkenheid van grondeigenaren blijft het grootst als allen belang hebben bij ontwikkeling en geen genoegen nemen met een aantrekkelijke grondexploitatie alleen.

Eén van de kernvragen tijdens de gamesimulatie is hoe hoog de prijs van de inbreng per vierkante meter moet zijn. Uitgangspunt is dat er één waarde is waartegen alle grondeigenaren de onbebouwde gronden inbrengen: de agrarische waarde. Dit uitgangspunt maakt de HM-regels aantrekkelijk, omdat het ontkomt aan traditionele discussies over inbrengwaarden in samenwerkingsconstructies. Werking van de regels wordt beïnvloed door de grondprijzen die partijen betaalden voor de agrarische grond. Dat bleek bijvoorbeeld in de gamesimulatie toen één ontwikkelaar een hoog bedrag voor grondeigendom betaalde, overeenkomend met de verwachtingswaarde van de grond. In de praktijk zullen volgens deelnemers situaties voorkomen waarin een fors deel van ontwikkelende partijen hoge grondprijzen betalen. Dit zet een inbrengwaarde vergelijkbaar met agrarische waarde voor ontwikkelaars die laat in het ontwikkelingsproces instappen mogelijk onder druk, maar maakt nog steeds een substantieel lagere inbrengwaarde dan de verwachtingswaarde mogelijk. Deelnemers hebben immers een gedeeld belang om te komen tot de ontwikkeling van de locatie, dan is het overall rendement het grootst. Betrokken marktpartijen realiseerden zich snel dat de onderlinge betrokkenheid bij het project alleen hoog gehouden werd wanneer men een financieel belang had bij daadwerkelijke ontwikkeling, niet alleen het inbrengen van grond in een HM.

Meer transacties dan zonder de regels, maar ook minder transacties dan op 'gewone' ontwikkelingslocaties

Verwacht mag worden dat de regelgeving ertoe zal leiden dat er meer transacties in rechten in het plangebied gaan plaatsvinden: de verwachtingswaarde neemt toe, waardoor het aantrekkelijk wordt ruwe agrarische grond aan te kopen. Daarnaast geeft grondeigendom ondanks de versnippering in HM-verband straks grote kans op ontwikkelingsrechten. Tegelijkertijd heeft juist de vorming van een HM tot consequentie dat potentiële kopers niet te veel gaan betalen voor de grond gezien de lage inbrengwaarde van de grond in HM-verband.

Mogelijk snellere locatieontwikkeling bij sterk versnipperde locaties

Herverkaveling biedt in geval van versnippering van grondeigendom de mogelijkheid om projecten sneller te kunnen realiseren. Is de versnippering groot, dan is meerwaarde voor eigenaren van herverkaveling groot, omdat men anders niet tot ontwikkeling van het plangebied komt. Wanneer versnippering kleiner is, dan is de noodzaak tot herverkaveling mogelijk ook kleiner. Uit de gamesimulatie en het gedachte-experiment mag verwacht worden dat bij plangebieden die té sterk versnipperd zijn voor een 'normale' actieve, faciliterende of gemengde grondbeleidstrategie, herverkaveling kan leiden tot versnelling van het ontwikkelingsproces, ten opzichte van een situatie zonder HM. Maar ook hier geldt: hoe groter de versnippering, hoe langer het ontwikkelingsproces duurt. De regels lijken ertoe bij te dragen elkaar sneller te vinden in een gezamenlijke ontwikkeling, omdat het stimuleert dat belanghebbenden denken in rechten, los van fysieke grondposities.

Een ander belangrijk aspect is dat herverkavelingsprocedures samenwerking lijken te bevorderen. Door de intensieve samenwerking die nodig is om te komen tot een HM, kunnen banden tussen eigenaren hechter worden. Dit in combinatie met de onteigeningsmogelijkheden om weifelende eigenaren over de streep te trekken, zou op complexe locaties kunnen leiden tot een sneller ontwikkelingsproces. Tegelijkertijd komt uit de simulatie naar voren dat wanneer één of enkele eigenaren gaan voor alléén het eigenbelang, deze partij(en) de samenwerking in HM-verband kan vertragen door bijvoorbeeld een hogere inbrengwaarde te eisen en te dreigen met gerechtelijke procedures. Een wettelijke regeling kan dienen als stok achter de deur, maar leidt hoe dan ook toch tot (substantiële) vertraging van het ontwikkelingsproces.

Belangrijke invloed op de snelheid van het ontwikkelingsproces zal zijn dat private partijen gezamenlijk moeten komen tot een aantrekkelijk ruilmodel om herverkavelingsrechten in verschillende prijssegmenten binnen de HM te verhandelen. Uitgangspunt kan zijn dat, net als in de gamesimulatie, de rechthebbenden herverkavelingsrechten uit de HM ontvangen naar rato van inbreng en dat alle partijen recht hebben op eenzelfde verdeling in prijssegmenten ²⁹. Dan kun je daarna eventueel die rechten weer verhandelen met partijen in de HM. Een mogelijke versnelling van de planontwikkeling zou kunnen ontstaan wanneer ontwikkelende partijen in HM-verband afspraken maken met één bouwer, of een aantal bouwcombinaties die de bouwproductie uitvoeren, waardoor alle partijen in dezelfde mate 'tijdsrisico' lopen. Dit kan het ontwikkelingstempo van de locatie bevorderen en geeft de voordelen van een in de tijd gespreide ontwikkeling,

²⁹ In herverkavelingsmodellen in andere landen komen ook andere verdelingsgrondslagen van bouwrechten voor.

die voor iedereen gelijk is, met een gespreide fasering in prijssegmenten en zoveel mogelijk schaalvoordelen uit het bouwproces. Tegelijkertijd mag verwacht worden dat herverkavelingstrajecten in de praktijk complexer zullen zijn dan in de simulatie. Versnellingseffecten moeten dan ook niet overschat worden.

Beperkte invloed op de prijs-kwaliteitverhouding van woningen voor woonconsumenten

Verwacht mag worden dat het rechtsregime beperkt invloed heeft op de prijs-kwaliteitverhouding van woningen. Geen van de deelnemers was tijdens de simulatie sterk gericht op de prijskwaliteitverhouding van woningen voor eindgebruikers. Wel signaleerden verschillende partijen mogelijkheden om het ontwikkelingsproces te stroomlijnen, waardoor de samenhang in het plangebied zou verbeteren en een kostenefficiëntere ontwikkeling met een grote samenhang binnen het plangebied mogelijk zou zijn. Door het bouwproces onder leiding van één stedenbouwkundige en één bouwer te laten uitvoeren, kunnen schaalvoordelen behaald worden. Het is echter de vraag of deze efficiëntievoordelen ten goede komen aan woonconsumenten, of alleen aan betrokken deelnemers in de HM.

Verwachte grotere flexibiliteit in de segmentatie van woningtypen

Uit de simulatie komt naar voren dat de segmentatie sterker dan in de huidige situatie beïnvloed zal worden door rechtsverhoudingen binnen de HM: wanneer een gemeente en corporaties hier een beperkte rol in hebben, is het waarschijnlijk dat in de segmentatie meer ingezet wordt op hogere prijssegmenten, dan wanneer de verhoudingen in herverkavelingsrechten gelijkmatig is. In de simulatie werd gekozen voor een segmentatie die grofweg aansluit bij de huidige verdeling in woningsegmenten. De regels maken het echter wel mogelijk dat marktpartijen al snel kijken welk deel van de ontwikkeling voor hen interessant is. Dat biedt kansen: doordat alle eigenaren op de locatie betrokken zijn in de HM, kunnen partijen die actief willen zijn, actief zijn in het gewenst segment. Dat kan leiden tot een efficiënte ontwikkeling en dat zou een voordeel ten opzichte van de huidige praktijk kunnen zijn. Daarnaast signaleren deelnemers dat de segmentatie van de woningen binnen de HM door het gewijzigde uitgiftemodel mogelijk flexibel aangepast kan worden aan vraagbehoeften in de loop van de ontwikkelingstermijn.

Herverkaveling werkt alleen wanneer het doelstellingen ondersteunt die betrokkenen aantrekkelijk vinden

Herverkaveling lijkt alleen aantrekkelijk wanneer het een doelstelling ondersteunt die gemeenten en grondeigenaren belangrijk vinden. Het moet nut hebben, een positief rendement opleveren en aansluiten bij ideeën van betrokken grondeigenaren over de toekomstige bestemming van de grond. Dat betekent ook dat nuttige functies, zoals

sociale woningbouw, alleen gerealiseerd kunnen worden in het plangebied wanneer hier voldoende inkomsten tegenover staan als de onrendabele top die deze functie met zich mee kan brengen gedekt wordt. Dit onderstreept het belang van het realiseren van evenwichtige plangebieden, van enige maat en omvang, waar in het sociale segment kan worden verevend met woningbouw in het marktsectorsegment.

Verder ga ik ervan uit dat wanneer de doelstellingen ook op een andere manier gerealiseerd kunnen worden, de kans dat herverkaveling ingezet wordt beperkt is. Dit hangt samen met de situatie dat gemeenten vaak het initiatief zullen nemen tot herverkaveling: wanneer men slaagt in actief grondbeleid (door bouwclaim, of strategische aankopen in het verleden) zal men hieraan de voorkeur geven: men kent het instrument, is vertrouwd met de werking ervan en heeft onder gemiddelde omstandigheden graag de inkomsten uit de grondexploitatie. (Daar staan echter ook financiële risico's tegenover, wat maakt dat sommige gemeenten ook bewust de keuze maken af te zien van actief grondbeleid.)

Precieze vormgeving van de regeling belangrijk voor werking

Effecten hangen samen met technische aspecten van de procedure: alleen wanneer deze eenvoudig en transparant is, is het een haalbare regeling. Wanneer dat niet het geval is, zijn de transactiekosten hoog en is het draagvlak bij alle betrokkenen laag. Belangrijk is ook dat het een snelle procedure is: waardoor doelstellingen binnen enkele jaren worden bereikt, zodat private partijen niet jarenlang in onzekerheid verkeren. Bijzondere aandacht vraagt ook de ondersteuning; herverkaveling is in alle gevallen relatief ingewikkeld en complex. Dat behoeft een goede procesmatige en inhoudelijke ondersteuning van de herverkavelingsoperatie, die ook publiekrechtelijke bevoegdheden heeft zoals het recht om te onteigenen en het recht om een informatieplicht over op handen zijnde transacties in het plangebied af te kondigen, in samenhang met een voorkeursrecht.

Beperkte verschillen tussen de gamesimulatie en het gedachte-experiment

Er zijn slechts beperkte verschillen tussen de gamesimulatie en het gedachte-experiment waargenomen. Het belangrijkste verschil was de mate waarin samengewerkt wordt tussen de marktpartijen en dat deelnemers sterk bleken vast te houden aan hun eigen gewoonten, rollen en werkwijzen in het ontwikkelingsproces. In dat opzicht bleek de gamesimulatie een bevestiging en verdieping van de resultaten uit het gedachte-experiment.

6. Conclusie

Op de vraag of stedelijke herverkaveling een alternatief zou kunnen zijn voor actief grondbeleid, constateer ik op grond van de simulatie dat de regeling deels tegemoet kan komen aan bezwaren die gemeenten hebben tegen faciliterend grondbeleid of mengvormen zoals een GEM of bouwclaim. De meeste gemeenten willen de regie en zo min mogelijk marktpartijen. Daarnaast zijn gemeenten meestal niet bereid afzetrisico te nemen. De regeling kan dit probleem mogelijk deels doen verdwijnen. Ook met een wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling mag echter verwacht worden dat gemeenten in de praktijk niet altijd behoefte hebben het instrumentarium dat een wet zou bieden in te zetten. Gemeenten willen graag op voorhand veel vastleggen. Tegelijkertijd lijkt dit langzaam te veranderen. Steeds meer gemeenten doen ervaring op locaties te ontwikkelen op basis van faciliterend beleid. In die situatie zou het nieuwe instrumentarium een voordeel kunnen zijn.

De herverkavelingsregels dragen bij aan het denken in rechten, zonder rekening te houden met locatie. Dit vergroot de manoeuvreerruimte van de samenwerking in een HM.

Herverkaveling kan dienen als alternatief voor actief grondbeleid in situaties waarin sprake is van planontwikkelingen met een positieve waardeontwikkeling, onder aantrekkelijke marktomstandigheden. Immers alleen in die situatie is het aantrekkelijk voor eigenaren om te participeren in een herverkavelingsregeling. Dit betekent dat de toepassingsmogelijkheden enigszins worden beperkt.

De meerwaarde van een wettelijke regeling als stok achter de deur lijkt op grond van de simulatie en praktijkervaringen belangrijk te zijn. Juist dit illustreert ook de indirecte vorm die marktstructurering kan aannemen en dat de publiekrechtelijke inbedding van marktstructureringsvoorbeelden belangrijk is. Onteigeningsinstrumenten en WVG kunnen worden ingezet, maar hebben vooral een indirecte werking in die zin dat dreigen met het opstarten van onteigeningsprocedures helpt om op minnelijke wijze tot een overeenstemming te komen. De meerwaarde lijkt het grootst in de opstartfase: de nieuwe regels maken dat mensen starten met het samen een verband op richten. Wanneer dat éénmaal in gang is gezet, zijn de verschillen ten opzichte van de huidige praktijk beperkt.

Aandachtspunt is dat de werking van de herverkavelingswet lijkt af te hangen van het aantal partijen dat eigendom heeft in een gebied. Als er te veel deelnemers zijn, wordt onderhandelen en er samen uitkomen lastig. Oplossing in zo'n scenario is dat de te exploiteren plangebieden dan kleiner gemaakt kunnen worden. De beperking zit in de

hoeveelheid deelnemers en dat de belangen van de partijen min of meer gelijk moeten zijn. Het is derhalve dan ook geen wondermiddel, maar een middel om uit de impasse te komen bij complexe projecten met een flink aantal deelnemers. Hoe meer deelnemers echter, hoe moeilijker ook de opgave.

Mogelijk zouden samenwerkingsarrangementen vergelijkbaar met stedelijke herverkaveling ook bruikbaar kunnen zijn in binnenstedelijk gebied. In dit scenario mag verwacht worden dat de inbrengwaarde van grondeigendom dan een grotere rol gaat spelen in de ontwikkeling. Binnenstedelijk is de diversiteit aan vormen vastgoed groot en verschilt de waarde van de grond en de opstal fors, waardoor grotere diversiteit aan belangen ontstaat. Discussies over inbrengwaarden en aandeel van de inbreng in het geheel worden dan ingewikkelder. Dit geeft beperkingen aan toepassing van vrijwillige regelingen voor kavelruil. De combinatie van een vrijwillige regeling, met een wettelijke regeling als 'stok achter de deur', zoals in Duitsland voorkomt, is dan een oplossing.

hoofdstuk 8

afsluitende conclusies en methodologische reflectie

Hoofdstuk 8: Afsluitende conclusies en methodologische reflectie

1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden conclusies getrokken over het nut van het invoeren van marktstructurering. Ook wordt de gamesimulatie als onderzoeksmethode geëvalueerd. De juridische analyse van de mogelijkheid om marktstructurering werkelijk in te voeren blijft buiten beschouwing.

2. Effecten van marktstructurering

Marktstructurering interessante aanvulling op bestaand instrumentarium

Marktstructurering binnen de Nederlandse ruimtelijke ordening kan in specifieke gevallen bijdragen aan het realiseren van ruimtelijkeordeningsdoelstellingen. Het verruimt de gereedschapskist van de planologie. Het is zeker geen ‘Haarlemmerolie’ voor alle actuele ruimtelijkeordeningsvraagstukken, eerder een hulpmiddel in aanvulling op traditionele ruimtelijkeordeningsinstrumenten. Het sluit ook aan op bestaande praktijken, zoals in hoofdstuk 4 al naar voren kwam. Marktstructurering kan positieve invloed hebben op het realiseren van specifiek omschreven ruimtelijke doelstellingen. Maar het kan in het verlengde daarvan ook negatief uitpakken voor andere doelstellingen en naast verwachte en gewenste effecten ook onverwachte en ongewenste effecten hebben. Bovendien kan aanpassing van een rechtsregime niet direct ander gedrag afdwingen, maar alleen de randvoorwaarden bieden om te komen tot een andere werkwijze. De klassieke uitspraak ‘*A man maie well bring a horse to the water, But he can not make him drinke without he will*’³⁰ is veelzeggend. Een publieke of private marktpartij zal ook onder nieuwe regels alleen dat doen wat ze wil doen.

In twee van de drie simulaties lijken de hypothetische wijzigingen in het rechtsregime overwegend bij te dragen aan doelbereiking van de ruimtelijke ordening in de gebiedsontwikkeling. Deze conclusie is voorzichtig en heeft betrekking op de specifieke wijzigingen in de rechtsregimes zoals die in dit boek zijn verkend. De voorzichtigheid heeft twee redenen. In de eerste plaats kent de onderzoeksmethode beperkingen van generaliseerbaarheid en validiteit. In de tweede plaats laten de empirische verkenningen

³⁰ Uitspraak voor het eerst vastgelegd in John Heywood's ‘A Dialogue Conteynyng the Nomber in Effect of All the Prouerbes in the Englishe Tongue’ (1546).

zien dat de werking van het rechtsregime nauw samenhangt met de precieze uitwerking ervan. Kleine verschillen in de formulering van de regelgeving kunnen een groot effect hebben op het gedrag van marktpartijen. Dit onderstreept het belang van uiterst zorgvuldige wetgevingstrajecten bij het doorvoeren van regimewijzigingen. De werking van de regimewijziging valt of staat bij de verankering van de regimewijziging in zowel publiek- als privaatrecht.

De manier waarop marktstructurering werkt

In hoofdstuk 1 staan vier verwachtingen over hoe marktstructurering zou werken.

1. Marktstructurering kan leiden tot wijzigingen in de uitoefening van rechten die gebruikt worden bij de ontwikkeling van vastgoed.
2. Hierdoor kunnen nieuwe marktconstellaties en deelmarkten in de projectontwikkeling ontstaan.
3. Dit heeft invloed op de manier waarop publieke en private marktpartijen het ontwikkelingsproces vormgeven.
4. De manier waarop publieke en private partijen het ontwikkelingsproces vormgeven, beïnvloedt de ruimtelijke inrichting.

Conclusies over deze vier verwachtingen worden nu getrokken op basis van de bevindingen uit hoofdstukken 5, 6 en 7.

De *eerste* verwachting is dat marktstructurering leidt tot *wijzigingen in de uitoefening van rechten die gebruikt worden bij de ontwikkeling van vastgoed*. Dit was in alle drie rechtsarrangementen in meer of mindere mate het geval:

- In het arrangement over ontkoppeling van eigendom en bouwrecht waren de wijzigingen in de uitoefening van de rechten nog relatief beperkt. Vooral de private marktpartijen met grote eigendomsposities deden hun best te voorkomen dat van hun eigendom een zakenrechtelijk bouwrecht afgescheiden moest worden. Dit leidde tot vorming van samenwerkingsarrangementen tussen ontwikkelende partijen en partijen die zouden kunnen ontwikkelen, om als informeel samenwerkingsverband de locatie te kunnen realiseren.
- In het rechtsarrangement over VVV-rechten bleek dat deelnemende partijen de mogelijkheid om VVV-rechten te vormen door de sloop van woningen in het herkomstgebied graag wilden benutten. De rechten hadden een commerciële waarde gekregen, omdat ze een voorwaarde vormden voor de ontwikkeling van nieuwbouwwoningen in het gekoppelde benuttingsgebied. Dit beïnvloedde zowel de transacties in het eigendomsrecht, de prijs van eigendom en VVV-rechten en het gebruik van het nieuwe VVV-recht.
- Ook bij het derde rechtsarrangement, waarin een herverkavelingsmaatschappij (HM) werd gevormd, had de wijziging in het rechtsregime effecten op het gebruik

van rechten in het ontwikkelingsproces. Eigendom in het plangebied werd hierdoor aantrekkelijk en nam in waarde toe. Daarnaast stimuleerde de vorming van een HM de samenwerking van de grondeigenaren in het plangebied. Deelnemers werkten intensief samen bij vorming van arrangementen om de rechten op woningen binnen het HM-verband naar rato van inbreng zo te ruilen dat de samenstelling van de te ontwikkelen woningportefeuille aansloot bij de wensen en eisen van elk van de deelnemers.

Wat echter ook naar voren kwam is dat bestaande informele praktijken bleven bestaan en een sterke invloed hadden op hoe actoren met de nieuwe regels omgingen. Het gaat dan vooral om gewoonten zoals die in de loop van de tijd in de Nederlandse projectontwikkelingsmarkt zijn ontwikkeld, zoals de neiging tot samenwerking tussen gemeente en projectontwikkelaars, tussen corporaties onderling en tussen grondeigenaren met eenzelfde belang. Dit leidde ertoe dat de uitkomsten uit de simulatie soms anders waren dan volgens de rechtseconomische theorie.

De *tweede* verwachting is dat er als gevolg van wijzigingen in het rechtsregime *nieuwe marktconstellaties en deelmarkten in de projectontwikkeling* ontstaan. Deze verwachting is gedeeltelijk uitgekomen:

- In het rechtsregime waarin eigendom en bouwrecht werden ontkoppeld, is een poging gewaagd het bouwrecht te verhandelen en zelfs per opbod te verkopen. Maar tijdens de simulatie kwam naar voren dat vooral de grotere eigenaren en belanghebbenden (de rentmeester) in het plangebied er hard aan hebben gewerkt om juist te voorkomen dat dat zou gebeuren. Dit leidde er tijdens de simulatie toe dat er verschillende informele consortia ontstonden: één samenwerkingsverband van partijen zonder of met beperkt eigendomsrecht in het plangebied en één samenwerkingsverband van de 'grote' eigenaren en belanghebbenden in het plangebied. Dat laatste samenwerkingsverband had de grootste marktmacht en zorgde voor afkalving van draagvlak voor andere samenwerkingsvormen. De vorming van de informele samenwerkingsverbanden kan toegeschreven worden aan de wijziging in het rechtsregime. In dat opzicht ontstonden er ook zeker nieuwe marktconstellaties zoals verwacht. Voor alle partijen gold (zowel in de gamesimulatie als in het gedachte-experiment) dat zij de nieuwe regels zo probeerden in te zetten dat dit zoveel mogelijk tegemoet komt aan hun eigen belangen. In de simulatie bleek echter ook dat de partijen met het grootste grondeigendom hier het beste in slaagden. Sowieso was de vorming van het samenwerkingsverband ingegeven om afscheiding van het bouwrecht te voorkomen.
- In het gedachte-experiment en de gamesimulatie van het tweede rechtsarrangement ontstond er binnen de grenzen van het koppelgebied snel een nieuwe markt om VVV-rechten, als deelmarkt binnen de projectontwikkeling. In het verlengde daarvan

gingen eigenaren in het benuttingsgebied en eigenaren in het herkomstgebied in twee constellaties samenwerken. Beide samenwerkingsverbanden hadden tot doel de werking van het rechtsregime zo veel mogelijk naar eigen hand te zetten. De ontwikkelaars probeerden zo de prijsvorming van hun rechten in het benuttingsgebied te beïnvloeden. Een ander voorbeeld was dat de corporaties elkaar al snel onderling vonden en daarnaast in het herkomstgebied probeerden niet samen te werken met de particuliere eigenaren in het gebied.

- Dat er nieuwe marktconstellaties en wijziging in het gebruik van rechten ontstaan, geldt ook voor de herverkavelingsregels in het derde rechtsarrangement. Er ontstond een HM en binnen de HM stelden deelnemers afspraken op om te komen tot een onderlinge weging van verschillende woningtypen in termen van rentabiliteit.

Tegelijkertijd bleek ook dat de keuze voor samenwerkingspartners in het ontwikkelingsproces overeenkomsten heeft met de manier waarop dit in de huidige praktijk in Nederland plaatsvindt. In het kort kan deze werkwijze samengevat worden door twee principes. In de eerste plaats werken grote partijen bij voorkeur samen met andere grote partijen. Daarnaast is opvallend dat partijen veelal dezelfde taakopvatting bleven houden die ze ook binnen de huidige praktijk hebben. Bouwers blijven bouwers en beleggers blijven beleggers. Ontwikkelaars, gemeenten en woningcorporaties bleken net als in de huidige praktijk overwegend samen te werken met voor hen bekende marktpartijen. Voor anderen bleek het moeilijk zich in deze markten in te vechten. In dat opzicht laat de simulatie zien dat de *'initial assignments of rights'* zoals Coase dit beschrijft, ertoe doet: de verdeling van rechten tussen marktactoren in de startsituatie lijkt in alle drie de simulaties van invloed te zijn op de resultaten van de simulaties en de effecten van de rechtsregimes. Daar komt bij dat ook wie hoeveel van welke rechten heeft, invloed lijkt te hebben op de uitkomsten.

De *derde* verwachting is dat de genoemde *wijzigingen zouden leiden tot wijzigingen in hoe publieke en private marktpartijen het ontwikkelingsproces vormgeven*. In de drie verkenningen wordt ook dit bevestigd, al geldt ook hier: de effecten op het ontwikkelingsproces zijn niet onverdeeld zoals beoogd. Zo zullen alle drie rechtsarrangementen naar verwachting op korte termijn leiden tot vertraging in het ontwikkelingsproces, vanwege de noodzaak om te wennen aan nieuwe regels.

- Voor het rechtsarrangement van de Bouwrechtwet geldt dat private partijen lijken te streven naar zo min mogelijk gedwongen afscheiding van het bouwrecht. Dit zou kunnen leiden tot structureel meer overleg en samenwerking tussen private partijen en tussen publieke en private partijen. De kans dat dit leidt tot vertraging in het ontwikkelingsproces is groot. Daarnaast zal het tot gevolg kunnen hebben dat het proces als geheel meer ingericht wordt op informele samenwerkingsarrangementen. Dit gaat ten koste van concurrentie tussen marktpartijen binnen één lokale

woningmarkt, wat juist niet de bedoeling was.

- In het scenario van een koppelgebiedenwetgeving mag verwacht worden dat het aantal transacties in het ontwikkelingsproces zal toenemen om zo te komen tot de benodigde eigendoms- en VVV-rechten. In het verlengde daarvan zullen de rechten die met de transacties gemoeid zijn waarschijnlijk overwegend bij de partijen in portefeuille komen met het meeste risicodragende vermogen. In dat opzicht lijkt de wetgeving ten goede te komen aan ontwikkelaars en woningcorporaties en minder aan partijen met kleinere rechtsposities, zoals bouwers en beleggers. Naast de al gesignaleerde vertraging in het ontwikkelingsproces, mag ook verwacht worden dat een arrangement met VVV-rechten het ontwikkelingstempo van herkomstgebieden zou kunnen bevorderen. De reden is dat herontwikkeling van deze woningen een commerciële waarde krijgt die er nu niet is.
- Van het werken met een HM mag verwacht worden dat in versnipperde locaties in het uitleggebied, uitgaande van een lage inbrengwaarde (vergelijkbaar met de agrarische grondwaarde) het residu in de bouwkolom van het ontwikkelingsproces niet al in de grondexploitatie wordt genomen, maar pas in de planrealisatie. Dit heeft tot gevolg dat deelnemers intensief samenwerken om te komen tot planrealisatie. Daarnaast mag verwacht worden dat de locatieontwikkeling van sterk versnipperde ontwikkelingslocaties versnelt.

De *vierde* verwachting is dat de manier waarop publieke en private partijen het ontwikkelingsproces vormgeven, *de ruimtelijke inrichting beïnvloedt*. In alle drie de verkenningen blijkt dit het geval is.

- Van de regimewijziging in de Bouwrechtwet mag in de eerste plaats verwacht worden dat deze de segmentatie van woningbouwopgaven beïnvloedt: marktpartijen probeerden in de gamesimulatie druk uit te oefenen op de gemeente om het aantal woningsegmenten te beperken. Dit heeft waarschijnlijk consequenties voor de uitstraling van nieuwbouwontwikkelingen. Daarnaast zou het kunnen dat extra proceskosten als gevolg van de nieuwe regelgeving een negatief effect hebben op de prijs-kwaliteitverhouding van nieuwe woningen. Een derde aspect is de verwachting dat meerdere aanbieders van woningen in een plangebied kan leiden tot een grotere versnippering binnen het plangebied. Dit kan ten koste gaan van de ruimtelijke samenhang binnen het plangebied en kan leiden tot minder schaalvoordelen in het bouwproces en daardoor per woning hogere bouw- en bijkomende kosten.
- Het effect van de vorming van VVV-rechten in de koppelinggebieden heeft naar verwachting grote impact op de ruimtelijke inrichting van zowel herkomst- als benuttingsgebied. Dit is in de eerste plaats het gevolg van de sloop- en nieuwbouw die ontstaat door herontwikkeling van woningen in het herkomstgebied. Bovendien wordt de dichtheid in dit gebied lager. In het benuttingsgebied zal

het rechtarrangement mogelijk ook invloed hebben op de ruimtelijke inrichting. De reden is dat verwerving van de VVV-rechten een extra kostenpost in het ontwikkelingsproces zou kunnen betekenen en daarmee ten koste zou kunnen gaan van de ruimtelijke kwaliteit, of – in geval van een iets andere regeling – bijvoorbeeld van de grondprijs. Waar het gaat om de segmentatie van woningen, wordt deze naar verwachting niet sterk beïnvloed door de regelgeving, al kan de ruimtelijke ontwikkeling in het uitleggebied door de gefaseerde ontwikkeling meer versnipperd ogen. Mogelijk is er vanuit het oogpunt van de hoge kosten wel behoefte om zoveel mogelijk marktsectorwoningen te ontwikkelen in zowel herkomst- als benuttingsgebied. Eén van de meest in het oog springende effecten zou kunnen zijn dat gemeenten bij het aanwijzen van koppelgebieden beïnvloed worden door andere dan zuiver ruimtelijke argumenten. Een benuttingsgebied kan praktisch gezien immers alleen op een voorheen nog niet als woningbouwlocatie aangewezen gebied gerealiseerd worden.

- De komst van een HM in het derde verkende rechtsarrangement zal naar verwachting een beperkte invloed hebben op de ruimtelijke inrichting van een plangebied. Er zijn echter wel kansen om de samenhang in de ontwikkeling van het plangebied te vergroten, omdat het in het arrangement voor de hand ligt het bouwproces onder leiding van één stedenbouwkundige supervisor en één bouwer of bouwcombinatie te laten plaatsvinden. Daarnaast kan het verkende rechtsarrangement effect hebben op de gewenste segmentatie van de woningen in het plangebied, want de positie van de gemeente tegenover private partijen wordt versterkt.

De invloed op de ruimtelijke inrichting is echter niet onverdeeld zoals beoogd.

Het is op grond van deze verkenning ook mogelijk om andere, meer algemene, uitspraken te doen over de effecten van marktstructurering.

Actoren handelen uit eigen rationaliteit

De actoren handelen vanuit hun eigen rationaliteit. Dat handelen is ingegeven door de wens de eigen positie zo sterk mogelijk te maken. Dit sluit aan bij de veronderstellingen, zoals verwoord in hoofdstuk 2. Ook gemeenten streefden zoveel mogelijk hun eigen rationaliteit na, waarbij in alle drie de gamesimulaties naar voren kwam dat met name de gemeentevertegenwoordigers een dubbele verantwoordelijkheid hadden: het waarborgen van de publieke belangen als overheid en het private belang om de ontwikkelingslocaties telkens zo financieel rendabel mogelijk tot ontwikkeling te brengen. Voor alle partijen bleek dat het denken in rechten hen hielp in het streven de eigen belangen zo goed mogelijk te waarborgen. Ook het maken van informele afspraken, het sluiten van samenwerkingsarrangementen en het streven naar blokvorming zijn hier voorbeelden van.

Mits de wijziging in het rechtsregime aan bepaalde voorwaarden voldoet (duidelijk is en niet zodanig wordt vormgegeven dat ontwikkelingen niet meer winstgevend zijn, op een voorspelbare manier toegepast binnen de randvoorwaarden die artikel 1 protocol 1 van het EVRM stelt), zouden publieke en private marktpartijen zich hieraan kunnen aanpassen en de bestaande markten zouden blijven functioneren, maar op een andere manier:

- Marktstructurering biedt voor *gemeenten* de kans om op basis van faciliterend grondbeleid meer of anders te sturen in projectontwikkelingsmarkt. Verwacht mag worden dat onder invloed van de Grondexploitatiewet de gemeentelijke positie in geval van faciliterend grondbeleid in ieder geval financieel wordt versterkt. Wanneer in aanvulling daarop nieuwe arrangementen op basis van marktstructurering ertoe kunnen leiden dat bepaalde ruimtelijke orderingsdoelstellingen óók bereikt kunnen worden zonder actief grondbeleid, kunnen gemeenten vaker kiezen voor faciliterend grondbeleid. Veel hangt af of gemeenten wijziging in de regelgeving integreren in hun werkwijze bij de grond- en projectontwikkeling. Deze verandering gaat naar verwachting langzaam, omdat bestaande gewoonten in het ontwikkelingsproces nu eenmaal langzaam wijzigen (North, 1990).
- Marktstructurering draagt voor projectontwikkelaars bij aan transparantie in het denken over waarde van rechten. Uit de gamesimulaties blijkt dat projectontwikkelaars de stap naar het denken in rechten snel zetten, omdat deze aansluit bij hoe ze gewend zijn te opereren. Marktstructurering sluit daar nu op aan.
- Voor projectontwikkelaars, ontwikkelende beleggers en ontwikkelende woningcorporaties kunnen marktstructureringsinstrumenten ertoe leiden dat ze vrijer zijn in hoe zij hun ontwikkelingsdoelstellingen nastreven.
- Voor beleggers en bouwers was de verwachting dat marktstructurering erin zou kunnen bijdragen dat het toebehoren van rechten minder zwaarwegend in het ontwikkelingsproces zou worden en dat dit hen mogelijkheden zou kunnen bieden om makkelijker in deelsegmenten van de projectontwikkelingsmarkt in te stappen, als ze dat zouden willen. Dit effect komt uit geen van de verkenningen naar voren. Dit hangt er mogelijk mee samen dat alle deelnemers overwegend bleven vasthouden aan de hen bekende rollen in het ontwikkelingsproces.

'Initial assignment of rights' doet ertoe

Uit de verkenning komt naar voren dat de verdeling van rechten onder marktpartijen bij het begin van het proces hun gedrag en daarmee ook de effecten van de rechtsregimes beïnvloedt. Dit is in de lijn met de rechtseconomische insteek in hoofdstuk 2 over de *'initial assignments of rights'*, op basis van het Coase Theorema. Dat de verdeling van rechten relevant is, gold in alle drie de simulaties voor de partijen zonder eigendomsposities in de startsituatie. Deze partijen voelden de drang om toch actief te worden en

eigendomsrechten te verwerven: in de simulatie over ontkoppeling van eigendomsrecht en ontwikkelingsrecht bleek dit onder andere uit de druk die de ontwikkelaar zonder grond probeerde uit te oefenen op gemeente en anderen om hem toch een rol te geven als regisseur of kwaliteitsbewaker. Tijdens de andere twee simulaties kwam dit naar voren in het verwerven van eigendomsrechten tegen een relatief hoge grondprijs, met als doel toch actief te kunnen zijn in de ontwikkeling van het plangebied. Het bleek tijdens de drie gamesimulaties ook uit de onderhandelingen tussen marktpartijen. De keuze om samen te werken met iemand werd primair ingegeven door de omvang van zijn rechtspositie in het gebied.

In dat opzicht vormen de drie verkenningen een bevestiging van de *'corollary version'* van de *'invariance'*-stelling van het Coase Theorema, dat bij het ontbreken van transactiekosten de initiële verdeling van rechtsposities van invloed is op het materiële resultaat van het ontwikkelingsproces. Of dit zich in de praktijk voor zou doen, is niet verkend (de gamesimulaties zijn slechts één keer gespeeld), maar het verloop van de simulaties en de materiële uitkomsten daarvan, doen dit wel vermoeden.

Belang van informele instituties bevestigd

Het belang van informele instituties klomk door in alle drie de simulaties. Dat betekent dat er in aanvulling op rechtseconomische theorie ook ideeën uit de NIE gebruikt kunnen worden. Dit kwam naar voren in de theoretische grondslagen in hoofdstuk 2, in de inventarisatie van rechtsarrangementen in hoofdstuk 4. Dit kan er tevens voor zorgen dat sommige alternatieve ontwikkelingsrichtingen die in reactie op een rechtsregime zouden kunnen voorkomen, de kans lopen afgesneden te worden. Dit was het geval in het arrangement over het bouwrecht. Ook in de andere twee rechtsarrangementen kwam dit tot uiting in de situatie dat beleggers en bouwers overwegend hun traditionele rollen bleven spelen. Corporaties werken graag samen en ontwikkelaars vonden elkaar in alle drie de simulaties snel. De uitspraak *'History matters...'* is klassiek in de institutionele economie en zou als deelverklaring voor de geconstateerde inzet van rechten door marktpartijen tijdens de simulatie en in de inventarisatie van het gebruik van rechtsarrangementen in de praktijk kunnen gelden. *'...It matters not just because we can learn from the past, but because the present and the future are connected to the past by the continuity of a society's institutions. Today's and tomorrow's choices are shaped by the past. And the past can only be made intelligible as a story of institutional evolution'* (North, 1990, p. vii). Een consequentie is dat wijzigingen in het rechtregime aanbrengen lastig is, juist omdat wet- en regelgeving zich in de loop van de tijd op een bepaalde manier heeft ontwikkeld (Dixit, 1996). Dit verschijnsel wordt aangeduid als de padafhankelijkheid van het rechtsregime. In de literatuur over instituties en organisaties is dit een veelvuldig beschreven verschijnsel, zie bijvoorbeeld North (1990) en Dixit (1996).

Behoud van posities en belangen

Vanuit het theoretische perspectief dat marktstructurering negatieve externe effecten zou kunnen tegengaan, komt uit de simulaties naar voren dat de negatieve effecten deels zijn opgevangen door vrijwillige samenwerking tussen de marktpartijen. In dit opzicht komt deze Coaseaanse insteek (Coase, 1967) zoals verwoord in hoofdstuk 2 niet naar voren in de drie verkenningen. Op grond van het Coase Theorema verwachtte ik dat de rechten binnen de gamesimulaties telkens terecht zouden komen bij de bieder die hier de meeste waarde aan zou hechten. Dit was niet volledig het geval omdat marktpartijen tijdens de simulatie telkens veel samenwerkten, en niet alleen overwegingen maakte in de lijn van het Coase Theorema, maar aansluiten bij de *'corrolary version'* van de *'invariance'*-stelling. De resultaten van de verkenningen maken inzichtelijk dat marktpartijen met een stevige positie proberen deze positie zoveel mogelijk te behouden. Marktpartijen met grote financiële belangen in bestaande eigendoms- en andere rechtsverhoudingen in de projectontwikkeling (bijvoorbeeld projectontwikkelaars met een grote grondportefeuille) hebben vaak geen direct belang bij wijzigingen in rechtsregimes. De huidige projectontwikkelingspraktijk is een voorbeeld van deze situatie. Dit sluit aan bij inzichten van North, waarin hij stelt dat publieke en private partijen met een sterke machtspositie ernaar streven bestaande belangen zoveel mogelijk te reproduceren (North, 1990). Van twee van de drie cases zou je op grond van deze eerste verkenningen voorzichtig verwachten dat betrokken partijen gebruik zouden maken van de wijzigingen in de rechtsregimes. Voor de regimewijziging in de vorm van de Bouwrechtwet zijn er echter in de gamesimulatie aanwijzingen dat een ontkoppeld zakenrechtelijk bouwrecht in de vorm waarin dat in hoofdstuk 5 is verkend, in de praktijk nauwelijks zal leiden tot doelbereiking. Partijen streven er namelijk zo veel mogelijk naar de regelgeving te ontduiken door te lobbyen voor soepele competitieregelgeving. In de gamesimulatie kwam dit ook naar voren in de evaluaties met deelnemers. Ze probeerden zoveel mogelijk te komen tot resultaten zoals ze die al gewend waren en constateerden soms letterlijk dat ook onder de nieuwe regels sprake is van *'business as usual'*. Het streven naar handhaven van bestaande werkwijzen binnen de organisatie lijkt sterk. Daarvan weet men wat de effecten zijn en kent men de reacties van andere marktpartijen die een rol spelen in het ontwikkelingsproces.

De resultaten uit de drie gamesimulaties wijzen op samenhang tussen institutionele en organisatorische padafhankelijkheid. Immers, op grond van de institutionele structuur hebben publieke en private marktpartijen arrangementen in regels, organisaties en praktijken in de loop van de tijd aangepast, zodat deze hun belangen behartigen, maar ook geïnvesteerd in rechten verbonden met grond en vastgoed, gebaseerd op een bepaald beleidsarrangement (Needham, 2005, p. 157). Dit maakt het extra moeilijk voor een overheid om beleid of wetgeving fundamenteel te wijzigen. Publieke en private

marktpartijen die hiermee geconfronteerd worden, zullen er naar streven de regels zo te interpreteren of na hun hand te zetten dat men daarmee zoveel mogelijk kan opereren als vóór de regimewijziging. Deze notie sluit aan bij de theorieën van Giddens (1984) over de relatie tussen actoren en structuren. Het rechtsregime is zowel voortbrenger als voortbrengsel van handelingen. Giddens ziet hierin twee onlosmakelijke invloeden die tegelijkertijd het handelen van actoren beïnvloeden. Consequentie is dat veranderingen geleidelijk komen en dat actoren een eigen handelingsdimensie (Van Damme & Verdaas, 1996, p. 258) hebben in veranderingen in het rechtsregime.

Demsetz These

De drie verkenningen hebben een relatie met de Demsetz These (zie hoofdstuk 2). Volgens deze these worden nieuwe rechten gevormd als zij een economische waarde krijgen. Een belangrijk verschil ten opzichte van de Demsetz These, is dat de wijzigingen in de rechtsregimes niet 'van nature' zijn ontstaan of zijn gegroeid, maar dat deze zijn gecreëerd. De simulaties laten zien dat rechten die niet aantrekkelijk zijn voor betrokken partijen, in de praktijk ook niet gebruikt worden. In de simulatie over verhandelbare en verplaatsbare rechten worden deze verhandeld, omdat ze een commerciële waarde hebben. Hetzelfde geldt voor de simulatie over stedelijke herverkaveling: alle deelnemers waren geïnteresseerd in participatie in de HM, omdat men verwacht hier commercieel voordeel uit te halen.

Werking hangt naar verwachting af van precieze invulling van regelgeving

De gamesimulaties wijzen erop dat een kleine 'draai' aan de voorwaarden de resultaten sterk had kunnen beïnvloeden. (De bijlage bij de hoofdstukken 5, 6 en 7 bevat het bewijs daarvoor). Hierin staan de resultaten van elk van de gamesimulaties uitgebreid beschreven aan de hand van rechtstreekse citaten van deelnemers) De werking van rechtsregimes wordt in sterke mate beïnvloed door de precieze manier waarop de wijziging plaatsvindt. Kleine verschillen in de formulering van de regelgeving kunnen een groot effect hebben op de materiële effecten van de regels. Een voorbeeld waaruit dat duidelijk bleek is te vinden in de derde simulatie over de stedelijke herverkaveling. Daar is uitgegaan van een inbrengwaarde gebaseerd op de agrarische grondwaarde. Tijdens de simulatie speelde de vaststelling van de inbrengwaarde binnen de HM een bepalende rol voor de effecten die de nieuwe regels genereerde. Een ander voorbeeld komt uit de eerste simulatie en betreft de omschrijving van wanneer sprake is van voldoende of onvoldoende concurrentie in één lokale ontwikkelingsmarkt. In deze uitwerking is gekozen om uit te gaan van een regio met een straal van vijf kilometer waarbinnen één aanbieder een aandeel van de woningen in een bepaald specifiek prijssegment en type mag aanbieden. Wanneer de regio groter is dan dat, is er bijna in alle gevallen sprake van voldoende concurrentie in Nederland. Tijdens dit onderzoek

was er onvoldoende tijd om varianten op de regels in de vorm van simulaties 'uit te proberen'. Het uitwerken van varianten op de gesimuleerde rechtsregimes zou een goede aanvulling kunnen zijn op de resultaten van het huidige onderzoek.

3. Vervolgonderzoek

De informele aspecten van handelingen en de hang naar continuïteit verdienen aandacht in eventueel vervolgonderzoek. In de eerste plaats kunnen informele aspecten en de historisch gegroeide instituties beperkingen hebben voor de range aan wijzigingen die een wetgever in het rechtsregime zou kunnen aanbrengen.

De bestaande instrumenten in het Nederlandse planningstelsel zijn door gebruik in de praktijk, onze overlegcultuur en ontwikkelde jurisprudentie goed op elkaar afgestemd. Ingrijpen in dit stelsel kan onvoorziene consequenties hebben. Vanwege de veranderingskosten die verbonden zijn aan het overgaan van de ene naar de andere situatie, is binnen een bepaald traject ook historisch bepaald of een nieuw arrangement – bijvoorbeeld publiek dan wel privaat of een bepaalde institutie – beter zou zijn (Hazeu, 2000, p. 15).

Indien een wetgever besluit tot introductie van nieuwe rechtsarrangementen, is belangrijk in de vormgeving van wetgeving aandacht te schenken aan de sterke werking van padafhankelijkheid. Dat betekent concreet dat in de vormgeving er rekening mee moet worden gehouden dat belanghebbenden zullen proberen het rechtsarrangement alleen zo in te zetten dat het ten goede komt aan de eigen belangen.

Een ander vraagstuk dat vervolgonderzoek verdient, is het in beeld brengen van de effecten van regimewijzigingen over tijdsperioden, langer dan circa vijf jaar (de indicatieve looptijd van de simulaties). Wat zal de langetermijnvloed zijn op hoe publieke en private marktpartijen zich in het ontwikkelingsproces organiseren? Te verwachten is dat marktpartijen onder invloed van institutionele kaders hun eigen gewoonten in de loop van de tijd aanpassen, maar slechts wanneer blijkt dat deze aanpassing voor hen lucratief is.

Tot slot is aandacht nodig voor de institutionele inpassing van rechtsarrangementen. Uit de verkenningen van rechtsregimes in andere landen komt naar voren dat sommige door de wetgever geïntroduceerde arrangementen in de praktijk niet of nauwelijks gebruikt worden, omdat ze niet voldoende aanvullend zijn op bestaand instrumentarium (zie bijlage B; Nadin, 2002 en Renard, 2008). Dit geldt bijvoorbeeld voor het relatief beperkte gebruik van het instrument van stedelijke herverkaveling in Frankrijk ('AFU') en de

regelgeving voor het vormen van lokale en regionale grondbanken ('ZIF'). Verkenning van 'transferable development rights' in Italië (Micelli, 2002) laat zien dat het instrument in sommige steden en regio's succesvoller ingezet wordt dan in andere. Met name de relatie die het instrument heeft met de bestaande institutionele context blijkt volgens Micelli (2002) belangrijk voor het succesvolle gebruik ervan. Het instrument moet gedragen worden door betrokken bestuurders, ambtenaren en private marktpartijen. Hetzelfde blijkt uit een evaluatieanalyse van Machemer & Kaplowitz (2002), waarin ze TDR-programma's in vergelijkbare omgevingen naast elkaar analyseerden: de effecten van de regeling liepen uiteen, omdat de institutionele inbedding verschilt (zie ook paragraaf 6.2). De wijzigingen in het rechtsregime moeten blijkbaar voldoende aansluiten bij de wensen en eisen van betrokken publieke en private marktpartijen en de wijze waarop instituties zich binnen een bepaald land hebben ontwikkeld.

4. Conclusies en reflectie gamesimulatie als onderzoeksmethode

Voordelen van gamesimulaties

In de vorige paragraaf staat dat kleine verschillen in de formulering van de regelgeving grote verschillen in het gedrag van marktpartijen kunnen veroorzaken. Dit illustreert bij uitstek het nut van een verkenning met marktpartijen via gamesimulaties als aanvulling op de gedachte-experimenten. De gedachte-experimenten dragen bij aan de voorspellingen van de wetgever over de effecten van de regimewijziging, door gebruikmakend van bestaande theorie uiteen te rafelen hoe verschillende actoren zullen reageren op de wijziging. De methode kent echter de beperking dat resultaten van het experiment niet compleet zijn en omgeven blijven met onzekerheden. Aantrekkelijk aan gamesimulatie is dat het meer inzicht geeft in de denk- en handelingswijze van publieke en private partijen. Dit inzicht is door middel van andere informatieverzamelingswijzen, zoals interviews, brainstorms (Delphi methode, Group Decision Rooms) en dergelijke niet zo goed te verkrijgen. Dit gaven de deelnemers tijdens de evaluatie van de simulatie ook aan: het bleek een leerzame en inspirerende ervaring om van nabij de strategie en gedrag van andere – vaak concurrerende – marktpartijen mee te maken. Dit vergrootte voor veel deelnemers inzicht in de werking van de ontwikkelingsmarkt, naast inzicht in de werking van het gewijzigde rechtsregime. Uit de evaluatie bleken zij dit een belangrijke meerwaarde van deze onderzoeksmethode te vinden ten opzichte van andere meer conventionele aanpakken.

In vergelijking tot andere onderzoeksmethoden lijkt een gamesimulatie het daadwerkelijk experimenteren van nieuwe wetgeving enigszins te benaderen. Specifiek waar het gaat om toepassingen in wetgevingstrajecten mag volgens Mastik e.a. (1995, p. 119)

verwacht worden dat gamesimulaties geschikt zijn als onderzoeksmethode in situaties met de volgende kenmerken:

- complexe omgeving;
- veel invloed van externe factoren;
- grote mate van onzekerheid;
- veel partijen en onderlinge relaties;
- ongelijke invloed op proces en uitkomsten;
- verschillende visies op problemen en oplossingen;
- effectiviteit in hoge mate afhankelijk van gedragsrelaties;
- veel anticipatie op wetgeving door reflexief vermogen van betrokken individuen en organisaties.

Deze kenmerken komen veelvuldig voor in omgevingen waar het onroerendgoedrecht en in het bijzonder de ruimtelijke ordening van belang zijn.

In de eerste plaats kwam het de simulaties ten goede dat het de verschillen tussen actoren in het ontwikkelingsproces laat zien: waar ontwikkelaars, beleggers en bouwers in de praktijk wel eens op één hoop worden gegooid, laat de simulatie zien dat verschillende marktpartijen verschillende belangen hebben, verschillend handelen en dat de regels ook andere consequenties voor hen hebben. In de tweede plaats kwam naar voren dat (initiële) verwachtingen van deelnemers over de effecten van de nieuwe regels soms afweken van de ervaringen die ze hiermee opdeden, omdat ze ‘aan den lijve’ ervoeren wat het rechtsarrangement ‘in de praktijk’ betekende. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de gemeentevertegenwoordigers in de simulatie over ontkoppeling van eigendom en ontwikkelingsrecht. In eerste instantie waren zij voorstander van de wetgeving en enthousiast over hoe deze zou gaan uitpakken, gevoed door beleidsmatige discussies over dit onderwerp en de uit de praktijk ervaren wens om concurrentie tussen ontwikkelaars op uitleglocaties te bevorderen. De ervaringen die ze in de loop van de simulatie met een ontkoppeld bouwrecht opdeden maakte hen sceptisch of meerdere aanbieders leidt tot effectieve concurrentie op de projectontwikkelingsmarkt.

In de derde plaats laten de gamesimulaties zien in het ontwikkelingsproces dat interactie tussen actoren belangrijk is en invloed heeft op de uitkomsten ervan. In alle drie de games was uitdrukkelijk sprake van wederzijdse beïnvloeding van marktpartijen, in de prijsvorming van rechten, gebruikte ontwikkelingsstrategieën en door samenwerking. In het verlengde daarvan bleek dat deelnemers in een gamesimulatie handelen zoals ze dat in hun dagelijkse professionele praktijk zouden doen. Ik liet deelnemers waar mogelijk opereren binnen een context die ze vanuit hun normale werk kennen. Dit maakte het mogelijk meer ‘in’ de rol van verschillende actoren te kijken en aan te takken op alle ervaringen die ze in de praktijk inzetten in de omgang met nieuwe wetgeving. Het realisme van de simulatieomgeving en de data droegen daarin bij, maar het was vooral

een gevolg van de setting, waarin marktpartijen voortdurend elkaars interactie zochten om te komen tot transacties en afspraken. Door middel van een gamesimulatie neem je ook daadwerkelijk gedrag waar, terwijl in interviews of brainstormen meer sprake is van beredeneren en beargumenteren wat effecten van een wijziging in het rechtsregime kunnen zijn. Nu werken de wijzigingen heel tastbaar en deden de deelnemers hier elk vanuit hun eigen expertise ervaring mee op.

Ook liet de gamesimulatie zien dat publieke en private marktpartijen in hun reactie op de nieuwe regels een grote mate van vrijheid hebben. Er komen thema's aan de orde die marktpartijen zelf belangrijk vinden, zonder dat de onderzoeker deze thema's voorlegt. Dit geeft inzicht in het belang dat marktpartijen aan een bepaald thema toekennen. Zo bleek in de simulaties dat de impact die wijzigingen in het rechtsarrangement hebben op de prijs-kwaliteitverhouding van woningen minder aandacht heeft gekregen dan de prijsvorming van rechten en het tempo van de ontwikkeling.

Nadelen van gamesimulaties

De belangrijkste nadelen van gamesimulaties hangen samen met de selectie van deelnemers. Je moet een groot aantal mensen werven die gedurende een hele dag in het onderzoek willen participeren. Dit vereist een goed netwerk in dit vakgebied. Om geschikte deelnemers te kunnen selecteren heb je veel achtergrondinformatie over potentiële respondenten nodig. Het selecteren van deelnemers gebruikmakend van je netwerk heeft echter ook consequenties voor de data. De steekproef is niet a-select. Bovendien kan de keuze voor een bepaalde deelnemer inhoudelijke consequenties hebben voor de data die de gamesimulatie genereert. De kwaliteit van de bevindingen wordt beïnvloed door de kwaliteit van de deelnemers. Deze methodologische beperkingen maken dat de resultaten van deze simulaties ook met de nodige reserves beschouwd moeten worden en beperkingen hebben ten aanzien van geldigheid en generaliseerbaarheid.

Een ander nadeel van gamesimulaties als onderzoeksmethode is het spiegelbeeld van één van de voordelen: er is weinig sturing van de onderzoeker tijdens de simulatie. Zo levert de dataverzameling en verwerking niet altijd alleen data over de onderzoeksthema's op maar ook over andere thema's. Bovendien biedt deze methode niet de mogelijkheid van een interview of brainstorm om dóór te vragen op een bepaald thema en zo een verdiepingsslag te kunnen maken.

Gamesimulaties hebben ook praktische nadelen. Er is veel voorbereidingstijd nodig om een simulatieomgeving te ontwikkelen en een goede onderzoeksetting te creëren. Daarom zijn gamesimulaties kostbaar. Een simulatie doen is ook risicovol. Het moet

allemaal op één dag gebeuren en deelnemers kunnen op het laatste moment afzeggen, zoals in alle drie de games het geval was. Dit maakt het doen van gamesimulaties als onderdeel van wetenschappelijk onderzoek een spannende en stressvolle aangelegenheid.

Noch de deelnemers, noch de speleiders en observatoren hebben tijdens de gamesimulatie volledig overzicht van wat er zich tijdens de simulatie als geheel afspeelt. Dat betekent dat de observatoren en speleiders registreren vanuit hun perceptie en interpretatie van de feiten en gebeurtenissen. Daarmee construeren en reconstrueren zij deze feiten en gebeurtenissen en ontstaat als het ware een nieuwe werkelijkheid (Mastik e.a., 1995, p.73). Door gebruik te maken van een relatief groot aantal observatoren ontstaat echter wel een zo geobjectiveerd mogelijk beeld van de interpretaties. Daarnaast vormen de geluidsopnamen een goede bron om waar nodig in letterlijke bewoordingen de gebeurtenissen tijdens de gamesimulatie te reconstrueren. In de weergave van de data is daarom vaak gebruik gemaakt van letterlijke citaten. Naast de geluidsopnamen zijn de deelnemers op twee momenten tijdens de gamesimulatie onderworpen aan een vragenlijst die feitelijke informatie verzamelde over de verwachtingen die ze hebben over eigen gedrag, dat van anderen en de effecten hiervan. Hiermee is gestreefd de beperkingen aan de interne validiteit van de dataverzameling zoveel mogelijk te ondervangen. Daarnaast kwam uit evaluatie met deelnemers dat de projectontwikkelingsomgeving, zoals die in de gamesimulatie is gerepresenteerd, door hen als een realistische vereenvoudiging van de werkelijkheid werd ervaren.

Om praktische overwegingen zijn de drie rechtsregimes telkens één keer gesimuleerd. Dit heeft als consequentie dat de generaliseerbaarheid van de resultaten beperkt is. De simulaties zijn niet onder verschillende omstandigheden en met verschillende actoren uitgevoerd. Deze beperking is acceptabel voor een verkennend onderzoek. Het 'toetsen' van individuele scenario's, zoals dat in wetgevingstrajecten aan de orde zou zijn, is voor dit onderzoek niet relevant. De drie rechtsregimes zijn slechts illustraties van een sturingsfilosofie, geen toets van praktische toepasbaarheid van een specifiek regime. Dat neemt niet weg dat de resultaten uit de gamesimulaties kunnen bijdragen aan de discussies in de ruimtelijke ordening over marktstructurering. Dan is belangrijk dat in aanvulling op de uitgevoerde games gewerkt wordt aan validiteit en generaliseerbaarheid van de simulaties.

Gamesimulaties, voorbereid met gedachte-experimenten zouden vaker in planningsonderzoek gebruikt moeten worden! Gamesimulaties vormen één van de weinige geschikte onderzoeksmethoden voor ex-ante evaluaties van beleids- en

wetwijzigingen in de ruimtelijke ordening. De methode is wetenschappelijk interessant voor het verkennen van effecten van mogelijk nieuwe ruimtelijke orderingsinstrumenten. Het heeft daarnaast praktische toepassingen als ex-durante evaluatie-instrument voor bijvoorbeeld onderdelen van de nieuwe Wro en de Grondexploitatiewet.

Ook in de projectontwikkelingspraktijk is er meerwaarde in het doen van gamesimulaties vanuit het lerende vermogen dat hiervan uit kan gaan. Gamesimulaties zouden projectleiders en beleidsmedewerkers van ontwikkelingsbedrijven, maar ook andere actoren zoals projectontwikkelaars, bouwers, woningcorporaties en beleggers inzicht kunnen verschaffen in de werking van het ontwikkelingsproces.

Daarnaast zouden studenten planologie en vastgoedkunde en leergangen die ernaar streven de professionalisering in de projectontwikkelingsmarkt te vergroten, hun inzicht in de werking van de grond-, ontwikkelings- en vastgoedmarkt kunnen verdiepen, door te ervaren wat de verschillende rollen van actoren in het projectontwikkelingsproces behelzen.

Ook aan te bevelen is het vaker herhalen van gamesimulaties om na te gaan of de resultaten van de simulaties robuust zijn onder verschillende omstandigheden, die in de projectontwikkeling kunnen voorkomen. Dit draagt bij aan de generaliseerbaarheid van de waargenomen effecten. Aspecten die mogelijk van invloed zijn op de resultaten:

- *Marktomstandigheden:* de gamesimulaties zijn uitgevoerd in de zomer van 2007, onder marktomstandigheden dat alle betrokken deelnemers goede verwachtingen hadden van de economische omstandigheden in de vastgoed- en ontwikkelingsmarkt voor nieuwbouwwoningen. Eind 2009 zijn de verwachtingen van private en publieke partijen onder invloed van de kredietcrisis en de daaruit voortkomende economische laagconjunctuur ingrijpend veranderd. In vervolgonderzoek kan de simulatieomgeving geladen worden met dalende prijzen en/of veranderingen in de vraag naar woningen, bijvoorbeeld in krimpgebieden.
- *Marktverhoudingen:* in de gamesimulaties is uitgegaan van bepaalde initiële rechtsverhoudingen van eigenaren en andere houders van rechten. Zijn de effecten van de wijziging in het rechtsregime onder andere marktverhoudingen anders dan in de huidige situatie? Gezien de transactiekosten mag verwacht worden dat de initiële verdeling van rechten (en in het verlengde daarvan: wie hoeft hoeveel van welke rechten) van invloed is op de werking van het rechtsregime (Coase, 1960, 1967), maar hoe groot zijn de effecten en heeft dit invloed op de mate van doelbereiking die met een bepaalde regimewijziging kan worden bereikt?
- *Marktstructurering:* alternatieve arrangementen kunnen worden ontwikkeld, waarbij deelnemers explicieter dan nu gebeurd is, worden aangesproken op het genereren van oplossingen.

Onderzoeksagenda

In het verlengde van de resultaten van dit onderzoek en het pleidooi voor een frequenter gebruik van gamesimulaties, wil ik aandacht vragen voor experimenten met nieuwe regels, als verdieplingslag op deze eerste verkenningen van effecten van rechtsregimes door gamesimulaties. In de huidige informele institutionele structuur lijkt er enige terughoudendheid te zijn om marktstructurering in de praktijk door te voeren. In formeel institutionele zin is er in Nederland wel een goede grondslag voor 'pilots' marktstructurering in de vorm van de Experimentenwet. Ik wil dan ook pleiten voor een Experimentenwet Marktstructurering, als variant op eerdere experimentenwetten, zoals de Experimentenwet Stad en Milieu en de Experimentenwet Bedrijven Investeringszone (BIZ), waarin gemeenten die behoorden tot de pilotgebieden gebruik konden maken van de juridische mogelijkheden van een wet die nog niet is ingevoerd. Zo kan meer gevoel verkregen worden voor de effecten van wijzigingen in rechtsregimes, zoals in dit proefschrift zijn omschreven.

In de analyse moet niet alleen meegenomen worden welke afbakening van rechten vanuit het oogpunt van het realiseren van beleidsdoelstellingen het meest effectief zou kunnen zijn. Belangrijk zijn ook de economische, maatschappelijke en juridische kosten die gemaakt moeten worden om te komen tot een dergelijke wijziging in de afbakening van rechten.

bijlage a

juridische en rechtseconomische aspecten

Juridische en rechtseconomische aspecten

1. Onroerendgoedrecht

Onroerend goed bevindt zich op het grensvlak van privaats- en publiekrecht (De Haan, 1983) en dit maakt onroerend goed in juridisch opzicht tweeslachtig. Van oorsprong heeft onroerendgoedrecht vooral een zakenrechtelijk karakter. Centraal staat altijd de rechtsbetrekking tussen personen en een goed (meestal een zaak). Een voortvloeisel daarvan is dat daaruit vervolgens rechtsverhoudingen ontstaan tussen de eigenaar van het goed en de eigenaren van andere goederen, bijvoorbeeld burens. Dit is niet alleen het geval tussen eigenaren onderling, maar ook tussen eigenaren en niet-eigenaren met een belang in een bepaald goed. En ook weer tussen niet-eigenaren met een bepaald belang in een goed onderling. Naarmate er meer groepen met en zonder eigendomsrechten zijn, ontstaan er – in onze samenleving – rechten op bescherming door de overheid. Dit betekent dat eigendomsrecht een ruimer juridisch kader krijgt. Rechtsbetrekkingen die uit eigendom voortvloeien, krijgen ook sancties en bescherming uit burgerlijk recht en burgerlijk procesrecht (Van Velten, 2009).

Privaatrecht. In onroerendgoedrecht is privaatrecht een belangrijk uitgangspunt en basis. In de eerste plaats gaat het binnen privaatrecht om goederenrecht, het recht dat verschillende rechtsposities ten opzichte van goederen (bezit, houderschap, al of niet beperkt recht, eigendom) in beeld brengt, dat bestudeert wat die posities inhouden en hoe rechtsposities kunnen wisselen. (H.J. Snijders, in: Van Velten, 2009, p. 3). Binnen het privaatrecht is naast goederenrecht ook verbintenissenrecht van belang voor het onroerendgoedrecht:

Publiekrecht. Ook in publiekrecht is veel wetgeving gerelateerd aan onroerend goed. De regels voor onroerend goed vanuit publiekrecht zijn omvangrijk. Vaak worden deze beperkingen in een adem genoemd met ruimtelijke ordening. Vooral in de uitvoering van ruimtelijk beleid en milieubeheer zijn beperkingen van bijvoorbeeld het gebruik van eigendom het meest voelbaar (Van Velten, 2009). Daarnaast zijn er belangrijke beperkingen bij het opleggen van een vorm van medezeggenschap, of door het opleggen van heffingen (belastingen).

Twee vormen van publiekrechtelijke ingrepen kunnen worden onderscheiden. In de eerste plaats de publiekrechtelijke beperkingen zoals verwoord in het bestuursrecht, denk aan ruimtelijke ordening en milieubeheer. In de tweede plaats de eigen publiekrechtelijke beschikkingsbevoegdheden over grond die alleen de overheid heeft, zoals onteigening, het opleggen van gedoogplichten en het opleggen van ruil- en herverkaveling door de overheid.

Raakvlakken met andere functionele rechtsgebieden

Onroerendgoedrecht heeft ook raakvlakken met andere functionele rechtsgebieden. Veel samenhang vertoont onroerendgoedrecht met bouwrecht. In het bouwrecht zitten echter ook veel privaatrechtelijke aspecten van de aannemerij, bijvoorbeeld gerelateerd aan aanbesteding en architectenrecht. Ook de overlap tussen onroerendgoedrecht en bouwrecht op het publiekrechtelijke vlak zijn aan elkaar gerelateerd. Bouwrecht zal meer aandacht geven aan bijvoorbeeld het bouwbesluit, maar een scherpe afbakening tussen functionele rechtsgebieden als bouwrecht en onroerendgoedrecht is volgens Van Velten (2009) moeilijk te geven. Bij alle functionele rechtsgebieden gaat het om het samennemen van alle factoren die van belang zijn voor dat rechtsgebied. Hier baken ik onroerendgoedrecht daarom af als ‘alle juridische factoren die van belang zijn voor het tot stand komen van vastgoed’.

2. Verschillende juridische indelingen van vermogensrechten in Nederland

Vermogensrechten zijn rechten die, hetzij afzonderlijk, hetzij samen met een ander recht overdraagbaar zijn (BW, artikel 3:6). Het vermogen bestaat uit goederen.

Wanneer we kijken naar de rechten die in de projectontwikkeling relevant zijn, gaat het vaak om vermogensrechten. Er kunnen verschillende juridische indelingen van vermogensrechten worden onderscheiden. In deze paragraaf wordt alleen ingegaan op indelingen in rechten, voor zover die noodzakelijk zijn voor het projectontwikkelingsproces en de thema's van dit boek.

Goederen en zaken

Goederen zijn alle zaken en alle vermogensrechten (BW artikel 3:1). Zaken zijn de voor menselijke beheersing vatbare stoffelijke objecten (BW, artikel 3:2). Iedere zaak is dus een goed, maar niet ieder goed is een zaak. (Nieuwenhuis, 2010, p. 1).

- In Boek 3 van het BW zijn regels opgenomen die gelden voor goederen (zaken en vermogensrechten).
- Boek 5 van het BW bevat bepalingen die alleen betrekking hebben op zaken (stoffelijke objecten).

Roerende en onroerende goederen

Men kan roerende en onroerende goederen onderscheiden. Onroerend zijn alle grond, inclusief delfstoffen en alle met de grond verenigde beplantingen en duurzaam met de grond verenigde gebouwen en werken (Van Velten, 2009, p. 15). Het onderscheid is onder meer van belang omdat in het BW sommige verbintenissenrechten en en zakelijke rechten alleen op onroerende goederen kunnen worden gevestigd, bijvoorbeeld pacht, erfpacht en hypotheek, en alleen een onroerende zaak kan gesplitst worden in appartementsrechten (Van Velten, 2009, p. 18). Daarnaast zijn er verschillen in regels over bijvoorbeeld verkrijging en levering van roerende en onroerende goederen.

Registergoederen en niet-registergoederen

Er zijn echter daarnaast nog andere indelingen van rechten, zoals de tweedeling van registergoederen en niet-registergoederen. Registergoederen zijn goederen waarvan bij overdracht of vestiging inschrijving nodig is in openbare registers (zoals het Kadaster). Alle onroerende zaken, zoals grond of vastgoed zijn registergoederen, sommige roerende zaken zijn ook registergoederen (bijvoorbeeld sommige schepen die in het schepenregister ingeschreven moeten worden), en sommige vermogensrechten zijn registergoederen (bijvoorbeeld erfpachtrechten) (Nieuwenhuis, 2010, p.1 en 2),

Eigendom en vorderingsrechten

Binnen het vermogensrecht worden eigendom en vorderingsrechten onderscheiden. Vorderingsrechten zijn relatieve rechten en eigendom is absoluut. Absolute rechten zijn jegens een ieder uit te oefenen en relatieve rechten zijn uit te oefenen tegen één of meer bepaalde personen. Zo zijn er absolute vermogensrechten en relatieve vermogensrechten:

- *Absolute vermogensrechten*: dit zijn rechten met een rechtsobject waarover absolute heerschappij wordt verleend: de verplichtingen die dit met zich meebrengt kunnen aan iedereen worden opgelegd en moeten door iedereen worden gerespecteerd. Het stelsel van absolute rechten is limitatief en ze zijn volgens de wet vast omschreven. Er zijn volledige vermogensrechten (eigendom en intellectueel eigendom) en beperkt absolute vermogensrechten (zakelijke rechten zoals erfpacht en opstal). Daarnaast is er nog een onderscheid tussen zakelijke rechten en goederenrechtelijke rechten, waarbij zaken duiden op voor menselijke beheersing vatbare stoffelijke objecten en goederenrechtelijke rechten duiden op alle zaken en alle vermogensrechten. Goederenrechtelijke rechten vormen dus de overkoepelende term.
- *Relatieve vermogensrechten*: dit zijn rechten die opgebouwd zijn uit verplichtingen, die het objectieve recht aan één of enkele bepaalde personen oplegt.

In Nederland wordt dit onderscheid ook wel aangeduid als het onderscheid in zakelijke en persoonlijke rechten ('*ius in rem*' en '*ius in personam*'), waarbij de zakelijke rechten worden verdeeld in *eigendom en beperkt zakelijke rechten*. Dit onderscheid wordt ook wel eens aangeduid met verschil tussen '*ius ad rem*' (het recht op een ding) en '*ius in re*' (een recht in een ding). In het eerste geval is sprake van een persoonlijk recht, dat niet overdraagbaar is en alleen van waarde is voor de rechthebbende. In het tweede geval is sprake van een zakelijk recht dat een zelfstandig recht is en overdraagbaar is aan anderen. Dit onderscheid tussen zakelijk en persoonlijk is in beginsel hard.

Afhankelijke en onafhankelijke vermogensrechten

Daarnaast worden afhankelijke en onafhankelijke vermogensrechten onderscheiden:

- *onafhankelijke rechten* kunnen onafhankelijk van andere rechten bestaan. Dit geldt voor eigendom en intellectueel eigendom.
- *afhankelijke rechten* zijn vaak beperkte rechten, die niet zonder dat andere recht kunnen bestaan (artikel 3:7 BW). Ook hier is weer een onderscheid mogelijk tussen beperkte en volledige afhankelijke rechten. In het eerste geval kan het afhankelijke recht aan iemand anders toebehoren, en in het

tweede geval niet (Pitlo/Reehuis, Heisterkamp 2006, nr. 27 en 99). Afhankelijke beperkte rechten zijn de beperkte rechten van erfdiensbaarheid, pand en hypotheek en soms opstal.

Volledige rechten en beperkte rechten

Bij beperkte rechten heeft de rechthebbende een deel van het recht van de eigenaar. 'Beperkt' betekent niet dat het om een 'klein' deel van het recht, maar alleen dat het niet om het volledige eigendomsrecht gaat. Nederland kent op het eerste gezicht een strikt afgebakend aantal beperkt zakelijke rechten: naast opstalrecht en erfpacht, gaat het om vruchtgebruik en erfdiensbaarheden.

Wat er overblijft als beperkt zakelijke rechten van de eigendom zijn afgesplitst is bloot eigendom: ofwel het juridisch eigendom, met nauwelijks enige gebruiksrechten (Keeris, 1997).

Wanneer een beperkt recht uitsluitend op een onroerende zaak kan worden gevestigd, dan is het een zakelijk recht. Is een beperkt recht zo aan een ander recht verbonden dat het niet zonder dat recht kan bestaan, zoals een erfdiensbaarheid of hypotheek dan is sprake van een afhankelijk recht (Van Velten, p. 23).

Gesloten systeem (numerus clausus) van het goederenrecht

In het BW gaan de Boeken 3 en 5 uit van een gesloten systeem van goederenrechten: er kunnen door partijen geen andere dan in de wet genoemde rechten met goederenrechtelijke werking worden gevestigd, binnen het geldende recht (Van Velten, 2009, p. 29). Dit drukt volgens Kortmann en Faber het primaat van de wetgever uit (in Struycken, 2007, V). Wanneer partijen tot een invulling van rechten willen komen die buiten de goederenrechtelijke werking vallen, dan zal dit in beginsel alleen op basis van verbintenissenrecht tot stand kunnen komen.

Voor het verkeer van rechten is dit een belangrijk uitgangspunt, omdat de rechten duidelijkheid moeten scheppen in de inhoud van rechtsposities met betrekking tot goederen.

3. Vermogensrechten die relevant zijn voor de projectontwikkelingsmarkt

Bijzondere vormen van eigendom

Mandeligheid en mede-eigendom zijn vormen van gemeenschappelijk eigendomsrecht van een onroerende zaak. Mede-eigenaren hebben het object in eigendom, bijvoorbeeld gehuwden die samen een huis hebben of erfgenamen die bij het overlijden van de eigenaar het eigendomsrecht samen krijgen. Mandeligheid is een bijzondere vorm van gebonden mede-eigendom, die ontstaat bijvoorbeeld als de zaak eigendom is van eigenaren van twee of meer stukken grond en zij dit bij notariële akte tot gemeenschappelijk nut hebben bestemd en deze akte in de openbare registers wordt ingeschreven. Voor mandeligheid is niet vereist dat de erven aan elkaar grenzen. Van deze vorm wordt vaak gebruik gemaakt als er behoefte is aan een gemeenschappelijke regeling, verbonden aan de kwaliteit van eigenaar van een onroerende zaak, bijvoorbeeld bij openbaar gebied, gemeenschappelijke wegen of openbaar groen. Bij recreatiewoningen kan gedacht worden aan gemeenschappelijke zwem- en sportcomplexen. Andere toepassingen zijn speelplaatsen, gemeenschappelijk parkeerplaatsen en groenstroken, fietsenstallingen, wandelparken, brandgangen, gemeenschappelijke achterpaden, een gebouw voor recreatie of voor ziekenverpleging bij een complex bejaardenwoningen, et cetera. Iedere mede-eigenaar is verplicht aan de overige mede-eigenaren toegang tot de mandelige zaak te geven. Dit geldt ook als de mandelige zaak geheel op het eigen erf van één van de mede-eigenaren ligt. Het verschil met mandeligheid is dat het mede-eigendomsrecht niet beperkt is tot de onderdelen die voor gemeenschappelijk gebruik bestemd zijn, maar dat het mede-eigendomsrecht op het geheel betrekking heeft.

Appartementsrecht is in ons rechtstelsel een vorm van gemeenschap (mede-eigendom). (Benjert, 2002, p. 77). Het is een zakelijk recht maar géén beperkt recht, eerder een bijzondere vorm van (gesplitst) eigendom (want er is geen 'moederrecht') (Van Velten, 2009, p.23). Appartementsrecht bestaat uit twee delen: het zijn van mede-eigenaar en een zakelijk gebruiksrecht. Het gebruiksrecht geeft een exclusief recht voor een deel van bijvoorbeeld het gebouw en medegebruiksrecht van gemeenschappelijke delen, denk aan de lift of de garage. Wettelijk mag elke eigenaar, erfpachter of opstaller zijn recht op een bepaald gebouw met toebehoren en de daarbij behorende grond met toebehoren in appartementsrechten splitsen.

Appartementsrechten worden in de praktijk veel gebruikt bij de uitgifte van delen van een gebouw, bijvoorbeeld voor commerciële doeleinden en voor sociale doeleinden, zoals winkels in de plint, met daarboven sociale huurwoningen. Het appartementsrecht is echter veel breder toepasbaar, bijvoorbeeld bij de uitgifte van grond, parkeergarages, jachthavens, woonwijken en bedrijventerreinen (Van Velten, 2009). Aan een appartementsrecht is een lidmaatschap van de desbetreffende Vereniging van Eigenaren (VvE) verplicht verbonden, om de gemeenschappelijke belangen van de appartementseigenaren te behartigen. In 2005 is het appartementsrecht enigszins aangepast om tegemoet te komen aan onder andere behoeften uit de praktijk om flexibel gebruik in ruimte of tijd mogelijk te maken (bijvoorbeeld bij 'floating space'-parkeergarages. Situaties van 'time share' komen volgens Van Velten in Nederland nog onvoldoende voor om het BW hierop aan te passen (Van Velten, 2009, p. 425).

Beperkt zakelijke rechten

Erfpacht. Volgens het BW is *erfpacht* een beperkt zakelijk recht dat de bevoegdheid geeft een onroerende zaak van iemand anders te houden en te gebruiken. Erfpacht wordt geregeld in titel boek 5, titel 5,7 van het BW. Het recht van erfpacht geeft bijvoorbeeld recht op uitoefening van alle rechten die aan het eigendomsrecht van bijvoorbeeld een perceel grond verbonden zijn. Een erfpachter kan zijn recht in beginsel overdragen aan een ander, zonder toestemming van de eigenaar. Er verandert dan ook niets aan de voorwaarden waaronder de onroerende zaak in erfpacht is uitgegeven. De inhoud van het recht wordt bepaald door de wet en de erfpachtvoorwaarden in de akte van vestiging. De inhoud van het recht is in de wet niet dwingend voorgeschreven: partijen zijn vrij om te bepalen tot welk gebruik van de zaak de erfpachter bevoegd zal zijn. Het meest uitgebreide genot is het genot als eigenaar, maar het erfpachtrecht kan ook verder ingeperkt zijn. In de akte staat ook de duur van de erfpacht (meestal 50, 75, 100 jaar of eeuwigdurend) en de verplichting om canon te betalen of deze af te kopen en allerlei bepalingen over het verplichte gebruik van de onroerende zaak. De wettelijke bepaling die het erfpachters verbiedt aan de zaak een andere bestemming te geven of handelingen te verrichten die in strijd zijn met de bestemming van de zaak, wordt in de meeste akten verder ingevuld en uitgebreid. In de praktijk zijn het meestal de gemeenten die grond in erfpacht uitgeven, echter ook private partijen kunnen gebruik maken van erfpacht (Pitlo /Reehuis, Heisterkamp, 2006; Van Velten, 2009; Hijma en Olthof, 2008, p. 162-163).

Opstalrecht. Het recht van opstal wordt in het BW omschreven als een beperkt zakelijk recht om in, op of boven de onroerende zaak (meestal de grond van een ander) gebouwen, werken of beplantingen in eigendomsrecht te hebben of te krijgen. Het opstalrecht wordt geregeld in BW boek 5, titel 5,8. Het opstalrecht kan in twee vormen voorkomen: als een zelfstandig beperkt recht, en als een afhankelijk recht, dat verbonden is met een ander zakelijk recht (bijvoorbeeld erfpacht) of een persoonlijk recht (bijvoorbeeld huur) (Hijma en Olthof, 2008, p. 163). Een belangrijk verschil tussen erfpacht en opstalrecht zit in de doorbreking van de natrekkingsregel bij het recht van opstal, waardoor degene aan wie zo'n recht toebehoort eigenaar blijft van de opstal (Van Velten, 2009, p. 459). Een situatie waarin opstalrecht vaak voorkomt is als een energiebedrijf of waterleidingbedrijf een recht van opstal vestigt, zodat het bedrijf eigenaar blijft of wordt van leidingen in de grond van andere grondeigenaren. Ook is het mogelijk dat iemand een woning bouwt op grond van iemand anders en deze woning bewoont of verkoopt. Het opstalrecht is nodig om de natrekkingsregel, waar dat gewenst is, op te heffen. Natrekking betekent dat de eigenaar van een onroerende zaak ook eigenaar is van alle onroerende zaken die op de grond worden gevestigd. In de wet staat dat natrekking als hoofdregel moet worden toegepast. Met een recht van opstal kan men van deze natrekkingsregel afwijken, dat wil zeggen: voorkomen dat de eigenaar van de grond ook eigenaar van de opstal is. Opstalrecht wordt in de praktijk vaak gebruikt voor kabels en leidingen die zich in de grond van een ander bevinden.

Erfdienstbaarheid is volgens Pitlo/Reehuis de lichtste van de beperkt zakelijke rechten (Pitlo/Reehuis, Heisterkamp 2006, p. 436). Een erfdienstbaarheid is een last waarmee een onroerende zaak (het dienende erf) ten behoeve van een andere onroerende zaak (het heersende erf) is bezwaard. (Hijma en Olthof, 2008, p. 161). Erfdienstbaarheden (BW, boek 5, titel 6, artikel 70 tot en met 84) ontstaan vaak wanneer er tussen burens onderlinge afspraken zijn gemaakt die van het burensrecht afwijken. De regels uit het Burgerlijk Wetboek gelden dan niet. Erfdienstbaarheden zitten vast aan de grond, waar ze bij horen. Ze gaan mee bij verkoop naar de volgende eigenaren. Een erfdienstbaarheid bindt de bevoegdheidskant niet aan een persoon maar aan een erf: verkoopt de eigenaar van het heersende erf zijn perceel, dan is de nieuwe

eigenaar de schuldeiser ten aanzien van de verplichting/last.

Voorbeeld van een veelvoorkomende erfdienstbaarheid is het recht van overpad, of het recht van wateronttrekking voor een hoger gelegen perceel van een lager gelegen perceel.

Recht van vruchtgebruik wordt geregeld in BW boek 3, titel 3.8. Vruuchtgebruik is een beperkt recht, dat in tegenstelling tot de gebruiksrechten op zaken óók op andere goederen kan worden gevestigd gedurende het leven van de rechthebbende, bijvoorbeeld een rechtspersoon. Het is een absoluut recht om de grond te gebruiken en de vruchten ervan te genieten. Het is ook mogelijk het recht van vruchtgebruik voor een vast aantal jaren te vestigen. Als de houder van het recht echter eerder overlijdt, vervalt het recht. Dit recht wordt praktisch niet in de commerciële projectontwikkeling gebruikt en valt daarom verder buiten beschouwing in dit boek.

Pand en hypotheek zijn zekerheidsrechten op roerende en onroerende goederen, dat geregeld is in BW boek 3, titel 3.9. Wanneer toegepast in het projectontwikkelingsproces heeft het pandrecht vaak betrekking op een koppeling aan het hypotheekrecht. Het geeft dan in geval van een faillissement de hypotheekverlener de zekerheid om het pand te kunnen vorderen. Het is een afhankelijk recht dat niet losgekoppeld kan worden van de hypotheek. Hypotheek en pandrecht zijn ondeelbare rechten (Pitlo/Reehuis, Heisterkamp; 2006, p. 521 -671). Dat wil zeggen dat ieder deel van het in zekerheid gegeven goed kan worden uitgewonnen voor de vordering. Hypotheek kan alleen worden gevestigd op registerengoederen. Bij alle andere goederen is sprake van pand. De bezwaarde goederen dienen voor overdracht vatbaar te zijn (Hijma en Olthof, 2008, p. 168).

Niet-zakelijke rechten verbonden met eigendom

Kwalitatieve verplichtingen of rechten zijn verplichtingen of rechten ten aanzien van een (on)roerende zaak die automatisch mee overgaan op degene die nadien de zaak krijgt. De kwalitatieve verplichting en de erfdienstbaarheid hebben voor een groot deel hetzelfde bereik. Soms is het zelfs in de akte moeilijk op te maken of een bepaalde afspraak een kwalitatieve verplichting of een erfdienstbaarheid is! De verplichting mag net als bij erfdienstbaarheden alleen bestaan uit een dulden of niet doen en mag geen beperking inhouden in de bevoegdheid om het goed te vervreemden of te bezwaren. Een verschil ten opzichte van erfdienstbaarheden is dat kwalitatieve verplichtingen betrekking kunnen hebben op alle registergoederen, niet alleen onroerende zaken. Een andere belangrijk verschil is dat kwalitatieve verplichtingen gekoppeld zijn aan een persoon. Weliswaar gaat de kwalitatieve verplichting over op volgende verkrijgers van een goed van de gerechtigde, maar dat geldt maar gedeeltelijk: de verplichting kan vervallen als de overeenkomst waar ze uit voort is gekomen wordt ontbonden door tekortkoming. Ook moeten allerlei aspecten die bij een erfdienstbaarheid al als vanzelf gelden, bij een kwalitatieve verplichting expliciet worden bedongen. Hoewel een kwalitatieve verplichting en een erfdienstbaarheid veel gemeen hebben, heeft een kwalitatieve verplichting soms geen werking waar een erfdienstbaarheid dat wel heeft, namelijk tegen een gebruiker van het goed die zijn recht al uitoefende voor dat de kwalitatieve verplichting in de registers is opgenomen. Een kwalitatieve verplichting is dus feitelijk een verbintenissenrechtelijke figuur met een gedeeltelijk zakenrechtelijke werking (Pitlo/Reehuis, Heisterkamp, 2006, p. 442; Van Oostrom, 2006). Zo kan bijvoorbeeld de eigenaar van een kapperszaak die zijn bedrijf wil verplaatsen, bij verkoop van zijn pand als kwalitatieve verplichting bedingen dat in het verkochte pand geen kapperszaak wordt gevestigd. Iedere nieuwe eigenaar is hier dan aan gebonden. De kapper kan zo voorkomen dat in zijn oud pand een concurrerende kapperszaak komt.

Kettingbeding. Indien men een verplichting om iets te doen wil opleggen aan rechtsopvolgers, kan geen gebruik gemaakt worden van een kwalitatieve verplichting of van een erfdienstbaarheid, maar wordt een kettingbeding gebruikt. De koper neemt de verplichting op zich en verplicht zich deze ook op te leggen aan rechtsopvolgers. Rechtsopvolgers zijn ook verplicht dezelfde verplichting weer aan hún rechtsopvolgers op te leggen. Het kettingbeding heeft echter beperkingen omdat er geen gebondenheid van rechtswege is, zoals bij een erfdienstbaarheid en een kwalitatieve verplichting. Ondanks de boete wordt het kettingbeding niet altijd doorgegeven aan de volgende rechtsopvolger. De oplegger van het kettingbeding kan de nieuwe eigenaar alleen op grond van een onrechtmatige daad aanspreken op nakoming of schadevergoeding, indien hij kan aantonen dat de nieuwe eigenaar bewust heeft meegewerkt aan de doorbreking van het kettingbeding. De ketting kan dus breken (Schutte, 2002, p. 223-224).

Huurrecht is de overeenkomst waarbij de ene partij, de verhuurder, zich verbindt aan de andere partij, de huurder, om een zaak (of een gedeelte daarvan) in gebruik te verstrekken. De huurder verbindt zich in deze overeenkomst tot een tegenprestatie (zie boek 7, BW, 201). (De wet maakt hierbij uitdrukkelijk een uitzondering voor pacht, waarbij de pachtsom onder voorwaarden afhankelijk kan zijn van de rendement op het verhuurde. Omdat huur van woonruimte een essentiële levensbehoefte kan zijn, heeft een huurder een sterke bescherming.) Zo is de huurprijsstijging van woningen tot aan circa 600 euro per maand door het Rijk geleid en moet de huursom in balans zijn met het gehuurde. De huurder heeft het recht hier een onafhankelijke commissie naar te laten kijken, die een bindend huurprijzadvies kan geven. Daarnaast is huurrecht beperkt over te dragen aan anderen. In het geval van overdracht van het eigendomsrecht blijft de persoonlijke huurovereenkomst in stand. Het huurrecht heeft in die zin enige derdenwerking.

Pacht is een persoonlijk recht dat volledig vergelijkbaar is met huur, maar waarvoor een aparte wet geldt. Pacht komt in de praktijk het meest voor bij agrarische grond, viswater, of een veerpont en daarnaast beperkt bij vastgoed (zoals boerderijen, horecagelegenheden). De eigenaar geeft de pachter een gebruiksrecht op de grond, dat hij kan exploiteren gedurende de aangegane periode. Pacht is net als huur een bijzondere overeenkomst, die aan vaste eisen moet voldoen en die de pachter en verpachter een aantal standardeisen en -verplichtingen geeft. Pacht behoeft goedkeuring van de grondkamer en pachtovereenkomsten op grond duurden voorheen minimaal 6 jaar en op vastgoed minimaal 12 jaar. Met de nieuwe Pachtwet (2007) is de termijn van pachtovereenkomsten vrijgeven. Pacht maakt nu deel uit van het BW. Zie ook boek 7 BW voor meer informatie over pacht.

Recht op gebruik en bewoning is het recht om bepaalde zaken te gebruiken en er de vruchten van te genieten, die de gerechtigde voor zichzelf en zijn gezin nodig heeft. Het recht van bewoning is het recht van gebruik van een woning. Meestal worden deze twee afzonderlijke rechten samen verleend. Het recht van gebruik en bewoning is een niet overdraagbaar recht. Het is eigenlijk een specifieke vorm van vruchtgebruik. De regels die van toepassing zijn op het recht van vruchtgebruik zijn ook van toepassing op het recht van gebruik en bewoning (Pitlo/Reehuis, Heisterkamp; 2006, p. 496 -498).

Economisch eigendomsrecht heeft een bijzondere status, die een vergaande vorm van zeggenschap verschaft in de vorm van een contract. Dit is geen zakelijk recht, geen persoonlijk recht en geen juridisch eigendom. Bij economisch eigendom verplicht de houder (meestal een bouwer/ontwikkelaar) zich om de grond aan zich te laten leveren voor een bepaalde datum, op basis van een onherroepelijke volmacht van de grondeigenaar aan de bouwer. De grondeigenaar ontvangt dan op voorhand de koopsom, stelt de grond feitelijk ter beschikking aan de bouwer en tot zekerheid voor levering verleent de eigenaar aan de bouwer een recht van hypotheek op de grond. Economisch eigendom is niets anders dan een bundel van rechten en plichten ten aanzien van een bepaald goed dat onderdeel van het vermogen van de economische eigenaar gaat uitmaken, zonder dat het concrete goed, bijvoorbeeld agrarische grond, aan hem geleverd is. Men heeft dus niet langer een (onroerende) zaak in zijn vermogen, maar een vorderingsrecht op die zaak (Huijgen, 1995, p. 51). Het is de situatie die ontstaat, nadat iemand van een bepaald aan hem feitelijk geleverd (geheel of gedeeltelijk) onroerend goed niet – of nog niet – de juridische eigenaar is. In deze situatie neemt hij al wel alle baten en lasten van dat onroerend goed voor zijn rekening, inclusief het risico van waardeverandering. Kortom, het 'eigenaarbelang' van het goed berust bij de economische eigenaar en niet (meer) bij de juridische eigenaar (Stichting tot bevordering der Notariële Wetenschap, 1981, p. 19). In feite is de economische eigenaar 'economisch belanghebbende als ware hij de eigenaar' (Stichting tot bevordering der Notariële Wetenschap, 1981, p. 57). Economisch eigendom was tot 1995 populair in de projectontwikkeling en de handel in ruwe bouwgrond, omdat tot dan bij een economische eigendomsoverdracht geen overdrachtsbelasting was verschuldigd. Daarnaast speelt mee dat de overeenkomst niet ingeschreven hoeft te staan in openbare registers. Hierdoor is het voor derden (bijvoorbeeld een gemeente) niet te traceren of er is verkocht en zo ja, aan wie en voor welke prijs (Overwater, 2001, p. 46; Huijgen, 1995, p. 58). Economisch eigendom is een lastig begrip en een taalkundig en juridisch onduidelijk begrip: het komt niet voor in het BW en zelfs niet in de Van Dale (Huijgen, 1995, p. 1). De term 'economische eigendom' komt uit het fiscale recht uit de jaren vijftig van de vorige eeuw. Toch lijkt het – onder andere benamingen – al heel lang in het zakenrecht voor te komen (Stichting tot bevordering der Notariële Wetenschap, 1981, p. 19). Zo meent Ketelaar in zijn dissertatie 'Oude zakelijke rechten vroeger, nu en in de toekomst' sporen van economisch eigendomsrecht in het

Oud-vaderlandse recht vóór het oude BW te ontdekken in de vorm van de natrekkingsregel. Met de introductie van de Franse wetgeving ontstond het economische eigendomsrecht, zoals we dat nu kennen in de vorm van het zogenaamde wegnemingrecht van de huurder (artikel 1603 B.W.) (Ketelaar, 1978). Van Velten wijst ook op het bestaan van andere vormen van economische eigendom (zoals huurkoop en de economische eigendom die voortkomt uit een soort eeuwigdurende erfpacht, zoals bij het oud-Groningse bekleemrecht en andere situaties waarbij de juridische eenheid van opstal en grond doorbreekt (Van Velten, 2009, p. 33)).

In een *concessiemodel* realiseren ontwikkelaars (alleen of samen met beleggers en/of financiers) op basis van een (uitgebreid functioneel) programma van eisen van een overheid een bepaald vastgoedproject (bijvoorbeeld een weg, school) en verwerven daarmee het recht van exploitatie voor een bepaalde periode. Integrale uitvoering door deze private marktpartij is mogelijk als deze alle gronden in eigendom heeft of als de overheid het proces in één pakket uitbestedt aan de betrokken partij(en). In het eerste geval sluit de overheid een (grond)exploitatieovereenkomst met de marktpartij. In het tweede geval gaat het om een Design, Build, Finance and Operate (DBFO) of Design, Build, Finance and Maintain (DBFM)-constructie waarin de overheid het ontwerp, de aanleg, de financiering en de exploitatie en/of het onderhoud in één pakket uitbestedt en de door haar verworven gronden bij een ontwikkelaar tegen een vaste waarde inbrengt. Bij een DBFO houdt de ontwikkelaar eigendom, bij een DBFM verkoopt de ontwikkelaar grond en gebouwen en beperkt hij zich tot onderhoud. Naast DBFM en DBFO zijn er allerlei varianten van totaalontwikkelingen: BOT (Build Operate Transfer), BOO (Build, Own, Operate), DBOM (Design, Build, Own, Maintain), BTM (Build, Transfer, Maintain). Verschillen tussen deze contractvormen zitten met name in eigendomsaspecten: wordt het ontwikkelde object na afronding van de concessieperiode teruggegeven of is er sprake van een volledige privatisering? Er is in Nederland nog maar beperkt ervaring met DBFM/DBFO opgedaan. Wel lopen er op dit moment enkele experimenten met DBFM bij infrastructuurprojecten en nutsvoorzieningen en worden de mogelijkheden onderzocht van DBFM voor de ontwikkeling van privaat vastgoed. In Groot-Brittannië, Frankrijk (tolwegen) en Spanje (waterdistributie) is meer ervaring opgedaan. Of DBFM vaker ingezet gaat worden in de gebiedsontwikkeling hangt af van de duur van contracten met de overheid en/of gebruikers. Hoe langer de exploitatieperiode, hoe interessanter DBFM kan zijn, omdat dan optimaal gebruik gemaakt kan worden van de voordelen van bundeling.

Bij *deelkoop* wordt een deel van het onroerend goed gekocht, terwijl het andere deel gehuurd wordt van de eigenaar van het vastgoed. Hiermee houdt de eigenaar zeggenschap over het recht (bijvoorbeeld een woning) en is de hypotheekschuld van de deekoper kleiner dan bij koop van het eigendomsrecht het geval zou zijn. Op dit moment wordt deelkoop niet ingezet door gemeenten, maar wel door ontwikkelaarbeleggers in het sociale segment, zoals Woonmaatschappij Maasland. Een deelkoophouder verwerft dan een aandeel van de woning, bijvoorbeeld 50 of 60%, terwijl het andere deel wordt gehuurd van de corporatie. Deze vorm wordt met name toegepast bij huurwoningen en vooral appartementen. Het koopdeel wordt verkocht tegen marktwaarde. Soortgelijke concepten zijn ook bij andere corporaties in ontwikkeling. Ook reguliere ontwikkelaars- en beleggers oriënteren zich op het concept, maar er zijn op dit moment voor zover bekend nog geen voorbeelden.

Het *koophuur*-concept is ontwikkeld vanuit een cascohuurconcept: de binnenkant van een woning wordt verkocht aan de huurder, terwijl hij de buitenkant, het casco, blijft huren. In 1996 werd de Nationale Stichting Koophuur gelanceerd en vond een eerste proef plaats met 200 koophuurders bij de Amsterdamse corporatie Het Oosten. Met de intrede van het nieuwe belastingstelsel in 2001 besloot de Fiscus echter geen hypotheekrenteaftrek meer goed te keuren voor het Koophuur-concept. Hoewel de ruim 500 bestaande koophuurders gebruik kunnen blijven maken van de regeling, vervalt daarmee de belangstelling voor Koophuur. De Nationale Stichting Koophuur lijkt sindsdien opgeheven en de aanwas van woningen in dit concept is naar verwachting nihil (De Regt, Geuting, De Kam, 2005).

Bij huurkoop wordt vastgoed overgedragen tegen een koopsom in termijnen, waarbij door de verkoper een eigendomsvoorbehoud wordt gemaakt ter verzekering van zijn vordering. Dit wordt ook wel aangeduid als leasen. Er zijn twee hoofdvormen van huurkoop:

- *financial lease*: dit is een constructie waarbij de leasemaatschappij juridisch eigenaar is van het geleaste object(en) en de opdrachtgever economisch eigenaar;

- *operational lease*: hierbij stelt de leasemaatschappij het object gedurende enige tijd ter beschikking aan de lessee. Juridisch én economisch eigendom blijven dus in handen van deze maatschappij.

In de praktijk komt huurkoop op dit moment in de projectontwikkeling vooral voor bij de aanschaf van kostbare installaties (bijvoorbeeld voor koude- en of warmteterugwinning), in bijvoorbeeld duurzame woonwijken.

Ontwikkelaars en gemeenten doen niet aan leasen en huurkoop in de ontwikkeling van woningbouw. Beleggers zijn soms wel juridisch eigenaar van gebouwen die geleast worden en die men heeft overgenomen van de vorige eigenaar. Lease-overeenkomsten bieden de mogelijkheid om met de eigenaarposities te schuiven op een zodanige wijze dat optimaal gebruik wordt gemaakt van fiscale faciliteiten. Voor (non profit) instanties en bedrijven die in eerste instantie geen gebruik kunnen maken van fiscale faciliteiten is dit een extra interessante constructie. Leasen biedt ook mogelijkheden voor off balance-financiering. In Nederland wordt nog maar beperkt geleast in de vastgoedmarkt. Het gaat met name om grote distributiecentra. In de woningbouw komt leasen niet voor.

Joint ventures worden opgericht met het oog op een gezamenlijke grondexploitatie. De partijen (overheden en andere marktpartijen) richten dan geen nieuwe rechtspersoon op (zoals bij de cv/bv-constructie), maar een projectorganisatie met daarin een stuurgroep, projectgroep en werkgroepen. De projectorganisatie is verantwoordelijk voor de uitvoering van de gezamenlijke activiteiten. Deze constructies komen bij gebiedsontwikkeling steeds meer voor, vooral bij de ontwikkeling van woningbouw of kantoren en multifunctionele projecten. Het gebruik groeit, maar op dit moment is er nog maar een beperkt aantal gemeenten bezig met dit type constructies. In middelgrote en grote steden is het gebruik relatief wijd verbreid. Per gemeente zijn er (met uitzondering van de vier grote steden) echter maar één of enkele situaties waarin joint ventures ingezet worden. Er komen steeds meer voorwaarden waar de gemeente (als traditionele eigenaar van de grond voor bedrijventerreinen of woonwijken) samenwerking zoekt met een ontwikkelaar of u-bouwer, bijvoorbeeld om de financiële risico's die met de exploitatie verbonden zijn te delen en gebruik te maken van de kennis en expertise op het gebied van promotie en acquisitie.

Het *bouwclaimmodel* is een model waarbij de gemeente de grond ontwikkelt en grondexploitant is, maar de oorspronkelijke grondeigenaar de bouwrechten behoudt. Dit model wordt zeer veel gebruikt bij de ontwikkeling van woningbouwlocaties. Bijna elke gemeente in Nederland heeft al dan niet gewild te maken met bouwclaimmodellen. Een ontwikkelaar of bouwer heeft dan de grond waar nieuwe bouwlocaties ontwikkeld mogen worden al in een vroeg stadium verworven. In ruil voor verkoop van de grond aan de gemeente vestigt ze een bouwclaim op de ontwikkelingsrechten die met de grond zijn verbonden. Gemeenten zijn in de meeste gevallen geneigd mee te gaan in de ontwikkeling van woningbouwlocaties door middel van bouwclaimmodellen, omdat zij graag de grondexploitatie voor woningbouwprojecten zelf voeren. Met de overdracht van de (beperkte) eigendomsrechten op ruwe bouwgrond van de ontwikkelaar aan de gemeente kan de gemeente bij uitgifte van bouwrijpe grond aan de ontwikkelaar komen tot aanvullende eisen ten aanzien van de kwaliteit van de woningbouw, de prijsstelling en het te realiseren bouwtempo. Dit zijn eisen die ze met publiekrecht alleen niet kan realiseren. Bijna alle gemeenten met een taakstelling voor de ontwikkeling van nieuwbouwwoningen op uitbreidingslocaties hebben te maken met bouwclaimmodellen, al zijn er weinig gemeenten waarvoor geldt dat men uitsluitend met bouwclaimmodellen moet werken.

Turnkeyovereenkomst is een verzamelnaam voor contracten waar de verantwoordelijkheid voor ontwerp en uitvoering bij één opdrachtnemer ligt. De opdrachtgever (bijvoorbeeld een gemeente, of een belegger) formuleert ontwerputgangspunten en andere randvoorwaarden voor een project en de ontwikkelaar neemt tijdens de uitvoering de volledige verantwoording voor het project. Op hoofdlijnen houdt een turnkey-constructie in dat voorafgaand aan het ontwerpproces de initiatiefnemer het ruimtelijke en het technische Programma van Eisen formuleert. Vervolgens vraagt de initiatiefnemer een aannemer/ ontwikkelaar het project op basis van het Programma van Eisen uit te voeren voor een vast bedrag. De groei van het aantal turnkey-overeenkomsten was de afgelopen jaren naar schatting redelijk groot. In absolute zin gaat het echter om een beperkt aantal projecten (naar schatting 1 tot 3% in het totaal, inschatting EG, harde cijfers ontbreken voor zover bekend), in vergelijking tot het aantal projecten dat niet met een turnkey-overeenkomst wordt ontwikkeld. Turnkey-overeenkomsten worden de laatste jaren veel meer dan nu toegepast door gemeenten en projectontwikkelaars, met name waar het gaat om ontwikkeling van meerdere bestemmingen in één project. Ontwikkelaars verwachten meerwaarde te realiseren door

verschillende gebouwen in één exploitatie te kunnen combineren en de gemeente of belegger verwacht zo goedkoper de bouwopgave gerealiseerd te krijgen. Voorbeeld: de ontwikkeling in één project van een nieuw schoolgebouw, een nieuwe gymzaal en voorzieningen, kinderopvang, een thuiszorgcentrum en een parkeervoorziening.

Transferconstructies bieden de mogelijkheid om de eigendom van de grond tijdelijk over te dragen aan een nieuwe eigenaar, bijvoorbeeld een projectontwikkelaar, zodat deze de grond kan bebouwen, zonder dat overdrachtsbelasting betaald hoeft te worden. De eigendom van de grond komt na verloop van een bepaalde periode weer terug bij de oorspronkelijke eigenaar. Deze constructie kan in bijna iedere projectontwikkelings situatie worden ingezet. In de praktijk wordt er echter nog maar beperkt gebruik van gemaakt.

Enkele oude zakelijke rechten

Cijnsrecht is een zakelijk recht op een door de eigenaar van een onroerend goed te leveren periodieke vaste prestatie in geld of natura. Vaak zijn cijnzen ontstaan bij omzetting van horigheidverhoudingen in erfpacht of cijnsverhoudingen. Cijnzen zijn daarnaast onder meer ontstaan bij de verkoop van onroerend goed: een deel van de prijs werd betaald met een cijns. Zo hield de oude eigenaar een deel van het verkochte goed. Zo'n cijns werd 'oud eigen' genoemd. Cijnzen komen nog beperkt voor, maar nemen wel af als gevolg van ruilverkaveling, afkoop en verjaring. Soms worden ze gehandhaafd omdat mensen gehecht zijn de oude rechten. De bedragen worden door inflatie echter steeds lager en bijna oninbaar. Andere termen voor cijnzen zijn grondrente (beklemrecht in Groningen), of bij betaling in natura: boterpacht, roggepacht, hoenderpacht, eierpacht, of gelden ten behoeve van Sint Antonius, Adolphi, et cetera. Cijnzen in natura zijn inmiddels omgezet in cijnzen in geld. Het verschil tussen cijnzen en tienden: een cijns is niet opbrengstafhankelijk, een tiende wel (zie ook Ketelaar, 1978, p. 198-205)

Pootrecht is aan een bepaald erf verbonden zakelijk recht, waardoor de rechthebbende bomen en ander houtgewas op het aangrenzende erf van een ander (bijvoorbeeld de berm van de openbare weg) in eigendom heeft, de vruchten daarvan trekt en bevoegd is het gewas door ander te vervangen. Dit recht heet ook wel recht van bepoting, recht van pootstede of recht van aanschot (Ketelaar, 1978, p. 154-162). Pootrecht heeft kenmerken van het recht van opstal en erfdienstbaarheid. Verschillen met opstalrecht zijn dat het pootrecht niet opzegbaar is en dat het pootrecht ook recht van vruchttrekking geeft en dat de eigenaar van het recht het gepote kan vervangen. Daarnaast is pootrecht aan een bepaald erf gebonden. Daarin lijkt het weer op een erfdienstbaarheid. Pootrecht bestaat nog steeds, in de praktijk sneuvelen de pootrechten vaak bij ruilverkaveling, als een bepaalde openbare weg vervalt.

Recht van windvang is een zakelijk recht, waarmee de eigenaar van een windmolen van iedere gebruiker van een omliggend erf kan eisen dat deze geen bebouwing of beplanting bouwt die schadelijk kan zijn voor de windvang. Het recht op windvang is volgens Ketelaar geheel verdwenen. De molen op bedrijventerrein Landlust in Amsterdam beschikt echter ook anno 2008 nog over een recht op windvang. De rechten zijn in de loop van de tijd afgekocht. Het recht van windvang bestaat in verschillende varianten, met meestal de volgende onderdelen.

- windrecht: het absolute recht om windmolens op te richten en exploiteren;
- recht van molendwang of banmolen: het recht om de inwoners van een bepaald rechtsgebied te verplichten hun koren op een bepaalde molen te malen. De bezitter van het recht verwierf zo een monopoliepositie, nodig om de kosten voor het recht van windvang op te brengen;
- recht van windvang: recht dat er binnen een straal van circa 100 m rond de molen geen hindernis is, dat er op een afstand tot 500 a 600 meter geen bebouwing of beplanting hoger dan 6 meter is en op een afstand tot 1000 meter geen obstakels hoger van 10 meter.

Soms werd windvang ook in erfpacht uitgegeven door de land- of ambachtsheer, of werd windvang met een kettingbeding beschermd. Door zo'n kettingbeding met boeteclausule ontstaat echter geen recht van windvang, volgens Ketelaar (1978, 192-197).

4. Eigendomsrecht en de rechten van de mens in het EVRM

De ‘*Déclaration*’ van 1789 (artikel 17) lijkt sterk op ons BW (artikel 5.1.1) en andere moderne codificaties als het EEG-verdrag (artikel 222) en het Europese verdrag ter bescherming van de rechten van de mens (Europees verdrag ter bescherming van de rechten van de mens en van de fundamentele vrijheden art. 1). De betekenis in de omschrijvingen en de begrenzingen van het eigendomsrecht lijkt ongeveer gelijk in alle landen met een Germaans of Napoleontisch eigendomsbegrip en ook het eigendomsbegrip is in deze landen ongeveer hetzelfde: genot, gebruik en beschikking. Weliswaar in verschillende bewoordingen en met verschillende nuances, maar in de kern zijn de omschrijvingen gelijk (Valkhoff, RMT, 1957, p. 25).

Toch kunnen er verschillen voorkomen in wat in het ene land een grond voor onteigening vormt, of in een beperking die aanleiding voor schadevergoeding is en in het andere land niet. Ook wanneer een casus wordt voorgelegd aan de Europese Rechterbank, kan ze in vergelijkbare gevallen, verschillend oordelen, afhankelijk van de jurisprudentie in individuele lidstaten.

Art. 1 van het Protocol van 1952, behorende bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 1950 luidt: *‘Alle natuurlijke of rechtspersonen hebben recht op het ongestuurd genot van hun eigendom. Niemand zal van zijn eigendomsrecht worden beroofd, behalve in het algemeen belang en met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht. De voorgaande bepalingen zullen echter op geen enkele wijze het recht aantasten, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendomsrecht in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen en boeten te verzekeren’* (Bockstiegel, 1967, a en Bockstiegel, 1967b; Ploeger e.a. 2005). In de juridische principes die aan de Europese Grondwet ten grondslag liggen, wordt niet gekozen voor een bepaalde juridische familie, of een bepaalde eigendomsconcept. Eigendom wordt in het EVRM vooral in heel algemene termen beschermd volgens Renard (Renard, 2007, p. 43).

Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) waarborgt bepaalde mensenrechten en fundamentele vrijheden voor alle burgers in de lidstaten van de Raad van Europa. Het gaat onder andere om het recht vrij gebruik te kunnen maken van eigendom (artikel 1, protocol 1). In het EVRM staat niet zozeer de handhaving van de nationale wetgeving ten aanzien van de eigendom centraal als wel of er een balans is tussen de economische belangen van eigenaren in relatie tot een bepaalde wijziging in de afbakening van het eigendomsrecht (VROM-raad, 2009, Ploeger en Groetelaers, 2007). Als eigenaren of houders van rechten in de grondmarkt als gevolg van een wijziging in het publiek- of privaatrecht economische schade leiden, is het belangrijk dat zij hiervoor gecompenseerd worden. Het EVRM artikel 1, protocol 1 kan van toepassing zijn op alle maatregelen waardoor de waarde of verwachtingswaarde van grond verandert. Het gaat dus meer om economische belangen die eigenaren hebben dan om de verschillende juridische concepten van eigendom die de lidstaten hanteren. Artikel 1, protocol 1 kan bijvoorbeeld van toepassing zijn als er maatregelen worden genomen waardoor de waarde of de verwachtingswaarde van grond verandert. Dat wil overigens niet zeggen dat dit artikel daarmee geschonden is. Daarbij is vooral het volgen van een zorgvuldige procedure van belang. In de toets om te bepalen of er strijd is met artikel 1, protocol 1, is de belangrijkste vraag of overheidsinterventie rechtmatig en proportioneel was. Dit moet van geval tot geval worden gekeken en op basis van deze analyse moet bepaald worden of sprake is van exploitatieschade (De Brauw, Blackstone en Westbroek, 2006). Er moet een fair balance zijn tussen de genomen maatregelen en het algemeen belang dat daarbij gediend zou moeten worden. Belangrijk zijn verder het volgen van zorgvuldige procedures en goede rechtsbescherming (VROM-raad 2009, p. 23, Stec Groep, Kun en Bureau Overwater, 2002).

Uit een globale juridische verkenning van de mogelijkheden over het introduceren van verhandelbare rechten en het ontkoppelen van eigendom en ontwikkelingsrecht in juridische zin, constateren De Brauw Blackstone Westbroek (2006) dat beperking van het zelfrealisatierecht door ontkoppelen van eigendom- en ontwikkelingsrecht niet in strijd lijkt met artikel 1, protocol 1 van het EVRM, mits de waarde van de eigendom maar beperkt daalt ten behoeve van het realiseren van ruimtelijkeordeningsdoelstellingen. Er is niet verkend waar precies de grens ligt tussen een beperkte daling en een substantiële daling van de waarde van het eigendom. Verwacht mag worden dat wanneer sprake is van een afsplitsing

van het ontwikkelingsrecht van het eigendomsrecht, in de vorm van een zelfstandig zakelijk recht, dit gepaard gaat met uitvoeringsbepalingen en flankerende regelgeving. Het is waarschijnlijk dat eigenaren schadeloosstelling tegemoet kunnen zien wanneer de eigenaar op het moment van de afsplitsing van het bouwrecht het ontwikkelingsrecht onder handbereik heeft (De Brauw Blackstone Westbroek 2006 p.15-16). Veel hangt af van het moment waarop de houders van rechten te maken hebben met de nieuwe wetgeving (in relatie tot de waarde van eigendom en/of ontwikkelingsrecht). In voorkomende gevallen van een meer dan beperkte daling van de waarde van de eigendom ligt het in de Nederlandse context voor de hand dat houders van rechten aanspraak kunnen maken op schadevergoeding. Over het openen van de mogelijkheid om binnen een bepaald afgebakend gebied te komen tot verhandelbare rechten, geven De Brauw Blackstone Westbroek aan dat wanneer er voldoende ontwikkelingsrechten zijn en er mechanismen bestaan dat de prijs van een verhandelbaar recht een bescheiden meerpost wordt bij een ontwikkeling, een verhandelbaar recht beschouwd kan worden als een soort heffingstelsel, dat niet strijdig is met het EVRM.

5. Waarin verschilt Nederlands eigendomsbegrip van andere landen?

In het Nederlandse eigendomsbegrip is in beginsel het geheel het primaire want een uitputtende opsomming is niet te geven. Hierin sluit het Nederlandse eigendomsbegrip aan bij de Napoleontische en Duitse rechtstraditie. In Napoleontische en Germaanse juridische rechtssystemen berust het eigendomsbegrip in principe op het volle/absolute eigendomsrecht op iets. Als rechten van het eigendomsrecht van bijvoorbeeld grond worden afgesplitst, zijn de rechten geen eigendom van de houder van de betreffende rechten, maar is deze gerechtigd om deze te gebruiken, (Needham, 2006), het afgebakende recht kan hem toebehoren, maar is geen eigendom in juridische zin. Deze traditie grijpt terug op het Romeinse eigendomsbegrip van het '*Dominium*', waarin eigendom wordt omschreven als de verzameling van alle rechten die iemand kan hebben op een zaak. De Nederlandse omschrijving in boek 5 artikel 1 lijkt daar op. Hetzelfde geldt voor (een vertaalde) Duitse omschrijving van eigendom: de eigenaar van de zaak mag de zaak gebruiken zoals zij wenst en alle anderen daarvan uitsluiten, binnen de marges van de wet en de rechten van andere rechthebbers (Bundesministeriums der Justiz, 2011, boek 3, artikel 1, paragraaf 903). In deze traditie lijkt eigendom een absoluut recht.

Ook tussen de landen van continentaal Europa zijn er belangrijke verschillen in het eigendomsrecht en de manier waarop dit in de loop van de tijd is gecodificeerd. Over het algemeen geldt volgens Renard (2008) dat in Zuid- en Oost-Europa de bescherming van het absolute karakter van de eigendom sterker is dan in de meer Noord-Europese landen. Volgens Renard hebben de jurisprudenties van eigendom in de noordelijke landen in de praktijk met wat meer beperkingen te maken en heeft het recht in de praktijk een 'meer flexibel' karakter, ondanks het feit dat de omschrijving van eigendom in wetboeken beperkt verschillen. Naast de verschillen in jurisprudentie en de verschillende paden die de landen binnen Europa hebben gevolgd zijn er echter ook verschillen in de codificatie tussen landen op het continent. Zo kent de Nederlandse Grondwet geen *letterlijke* positieve garantie dat particulier eigendomsrecht als zelfstandige waarde moet worden afgewogen: we hebben alleen een bescherming dat onteigening passend vergoed moet worden. In Duitsland is het particulier eigendomsrecht in de Grondwet wel expliciet beschermd in de Duitse Grondwet: '*Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet. Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt*'. (Van Zundert, 1980, p. XV). Tegelijkertijd is in de Duitse afbakening van rechten ook veel terug te vinden van de grenzen van het eigendom: eigendom brengt verplichtingen met zich mee en moet het publieke belang ten goede komen (Bundesministeriums der Justiz, 2011, boek 3, artikel 14). In de woorden van Renard: eigendom heeft een sociale functie (Renard, 2008, p. 4). Het Zweedse recht kent zelfs een '*Allemansrätt*', vrij te vertalen als 'een recht van openbare toegang': het recht van iedereen om al het land vrij te gebruiken, uiteraard zonder daarbij de rechten van een eigenaar te beperken. De rechten van de eigenaar lijken hierdoor mogelijk een meer flexibel karakter te hebben.

In de Angelsaksische traditie is het eigendomsbegrip gebaseerd op het feodale stelsel, zoals ook in Nederland tot het begin van de negentiende eeuw voorkwam. In Groot Brittannië zijn alle eigendomsrechten in beginsel afgescheiden rechten van de Kroon, die als enige een absoluut eigendomsrecht heeft: de Kroon heeft '*Eminent Domain*'. Niemand anders dan het staatshoofd heeft een absoluut eigendom op de grond.

Wel kan een eigenaar beperkte rechten (zonder tijdslimiet) op grond hebben. Wanneer de bundel van rechten groot genoeg is, wordt dat eigendom genoemd. De begrippen 'eigendom' en '*property*' worden dan ook ten onrechte soms als synoniemen gezien. Het Engels-Amerikaanse begrip '*property*' omvat zowel lichamelijke als onlichamelijke zaken, zoals intellectueel eigendom. Ons eigendomsbegrip bevat alleen in beginsel lichamelijke zaken. In het Amerikaanse '*property*'-begrip is 'eigendom' ook een bundel rechten, maar dan zonder de feodale oorsprong, als afgeleide van het recht van de kroon. Opvallend is dat de initiële juridische achtergrond zoals die is neergelegd in de Amerikaanse '*Declaration of the Rights of Man*' sterk overeen komt met de juridische ondergrond van de Franse '*Code Civil*', terwijl beide typen eigendomsrecht zich in de loop van tijd tot fundamenteel verschillende systemen hebben ontwikkeld. Beide zijn geïnspireerd door de Franse Revolutie en het gedachtegoed van John Locke (zie bijvoorbeeld Renard, 2007). Volgens hem zijn ook de garanties die de Amerikaanse en Franse grondwet aan het absolute recht van eigendom worden gegeven in beginsel vergelijkbaar: onteigening is alleen onder zeer strikte omstandigheden mogelijk. Vervolgens heeft de jurisprudentie rond het eigendomsrecht zich in de Verenigde Staten heel anders ontwikkeld dan in Frankrijk en andere landen op het continent. In Europa lijkt het uitgangspunt van één uniform en absoluut recht van eigendom veel meer overeend te komen, met praktische verschillen in de mate van flexibiliteit. In de Verenigde Staten heeft eigendom zich in de praktijk en de jurisprudentie steeds meer ontwikkeld tot een bundel van rechten. Renard geeft aan dat deze ontwikkeling vooral sinds de Tweede Wereldoorlog opgang is gekomen, in de vorm van het onderscheiden van rechten als '*air rights*', '*development rights*', '*transferable rights*' (Renard, 2007, p. 42). Deze ontwikkeling van af te scheiden rechten komt echter ook voort uit de oorspronkelijke definitie. Het Amerikaanse eigendomsrecht wordt aangeduid als '*Dominium*' (Blackstone, 1862, boek 3, hoofdstuk 1), met een despotisch recht ieder ander daarvan uit te sluiten. De 'eigendom' ligt letterlijk bij de eigenaren van het land. Het eigendomsbegrip is sterk verbonden met de vorming van de Verenigde Staten, als staat van pioniers. Deze pioniers kwamen uit Europa, op zoek naar vrijheid en grond. In Amerika kon iedere blanke man eigendomsrecht op grond krijgen, om op deze manier het land zo snel mogelijk te koloniseren. Dit 'despotische' recht wordt expliciet in de '*Bill of Rights*', de Amerikaanse Grondwet, beschermd in het 5e en 14e amendement. Bescherming van het eigendomsrecht bleek onder een deel van de Founding Fathers zelfs één van de belangrijkste grondslagen om een staat te vormen (Jacobs, 1998). Afbakende rechten uit de bundel van '*property rights*' zijn onder andere controle en gebruik van '*property*', het recht op de voordelen die voortkomen uit '*property rights*', zoals huur, of revenuen uit mijnbouw en dergelijke, het recht om anderen van het gebruik uit te sluiten en het recht om je te ontdoen van het recht, of delen van het recht.

Als gevolg van de afbakening van het eigendomsbegrip is het in sommige landen, zoals Italië, Engeland en de Verenigde Staten eenvoudiger om afbakende rechten afzonderlijk van elkaar en zelfs afzonderlijk van de grond te gebruiken dan het in Nederland is. Denk bijvoorbeeld aan stedelijke ruilverkaveling, '*home owners associations*' of '*transferable development rights*'. Hierdoor ontstaan voor betrokken partijen (overheden, ontwikkelaars, corporaties, natuurorganisaties en burgers) meer mogelijkheden om te komen tot een andere allocatie van rechten op grond. Maar ook landen met een absoluut eigendomsbegrip blijken in staat om de afbakening van eigendomsrechten (soms ingrijpend) te wijzigen. Zo heeft Frankrijk in 1975 een ontkoppeling tussen eigendom en ontwikkelingsrecht/bouwrecht ingevoerd in de vorm van de '*Plafond Légal de Densité*' (de '*PLD*', zie ook paragraaf 5.2).

6. Rechtseconomische betekenis van eigendom

Pejovich definieert '*property rights*' als volgt: (...) '*property rights*' are defined not as relations between men and things but, rather as the behavioural relation among men that arise from the existence of things and pertain to their use. The prevailing system of '*property rights*' assignments in the community is, in effect, the set of economic and social relations defining the position of interacting individuals with respect to the utilization of scarce resources'. (Pejovich, 1979, p.12). Of zoals Alchian en Demsetz het benoemen: '*It is not the resource itself which is owned; it is a bundle, or a portion, of the right to use a resource that is owned. In its original meaning, property referred solely to a right, title, or interest, and resources could not be identified as property any more than they could be identified as right, title, or interest*' (Alchian & Demsetz, 1973, p. 17). Door Furobotn & Pejovich (1974) wordt een '*property right*' gezien als het sociaal geaccepteerde beschikkingsrecht over (materiële en immateriële) goederen. '*Property right*' is niet het

object van bezit, als een op zich staand ding, maar een serie relaties tussen de houder van het recht en de rechten van anderen op die zaak (Kreuckeberg, 1995). *'Property rights'* zijn sociale conventies, die worden gehandhaafd door de overheid, of een gemeenschap en die in het dagelijks verkeer een bepaalde waarde kunnen hebben (Sjaastad en Bromley, 2000).

Het Angelsaksische *'property right'* kan in het Nederlands worden vertaald als vermogensrecht of mogelijk als het begrip eigendom, maar dan niet in de juridische betekenis van het woord, maar in de betekenis van de *economische rechtsverhoudingen* tussen personen. Juridisch eigendom heeft in het Nederlandse recht een meer absolute en alomvattende betekenis dan in Angelsaksische landen. Het is het meest omvattende recht dat iemand op een zaak kan hebben. Dit eigendomsrecht kan in economische, maar mogelijk niet in juridische zin beschouwd worden als een *'bundle of sticks'*, ondanks het feit dat eigendom in een verzameling rechten kan worden gezien. Het eigendomsrecht is een voorbeeld van recht op een zaak waarbij het geheel meer is dan de som van de delen (zie ook hoofdstuk drie en de bijlage bij dat hoofdstuk).

In het Anglo-Amerikaanse recht vormen zakelijke rechten zoals *'equitable estates'* en *'equitable interests'* geen gesloten systeem. Er kunnen betrekkelijk eenvoudig nieuwe afbakeningen en veranderingen in de afbakening van rechten worden aangebracht. Om in dit boek een consequente begripsafbakening te hebben, vertaal ik *'property rights'* niet als eigendomsrecht, maar omschrijf ik *'property rights'* als rechtseconomische (deel)rechten die via de rechter kunnen worden gehandhaafd.

In een *'property rights'*-benadering, kan het begrip 'recht' in meer of mindere mate 'los' worden gezien van de gangbare juridische betekenis. Het economische begrip *'property rights'* verwijst naar rechtsverhoudingen tussen individuen, die betrekking kunnen hebben op allerlei gebruiksrechten, naast juridisch afgebakende rechten (Teijl en Holzhauser, 1995, p. 85; Munzer, 1990, p.18).

Pejovich stelt dat het rechtseconomische begrip, dat in Angelsaksische landen omschreven wordt met *'property rights'* het best is op te vatten als de speelruimte van *handelingsmogelijkheden* tussen individuen. De economische logica voor het bestaan van alternatieve afbakeningen van gebruiksrechten naast eigendom is de veronderstelling dat de som van de delen afzonderlijk groter is dan het geheel.

Dat de economische afbakening niet altijd overeenkomt met de juridische afbakening van rechten, is in het dagelijkse leven normaal. Een voorbeeld is de prijsvorming van woningen. De marktprijs weerspiegelt de prijs van woning: de grond, de locatie en de bouw- en bijkomende kosten. Daarnaast weerspiegelt het een hele bundel van eigenschappen die met het juridisch eigendom van de woning verbonden zijn, maar die nergens in een contract staan, denk bijvoorbeeld aan de sfeer van de straat, dat er mensen wonen waar je je wel of niet prettig bij voelt, de levendigheid en nabijheid van voorzieningen en bijvoorbeeld dat er mooie bomen zijn: deze eigenschappen zijn economisch van belang, maar zitten niet in de juridische afbakening van rechten. Dat de juridische afbakening van rechten verbonden met een goed cruciaal is voor de waarde die iemand aan dat goed geeft is echter evident. Pejovich illustreert dit aan de hand van twee typemachines die hij gebruikt (het voorbeeld stamt uit de jaren zeventig): één thuis en één op het werk: de machines zijn precies hetzelfde: zelfde merk en type, even oud en ze doen het allebei even goed. Toch is de typemachine thuis waardevoller voor hem dan die op zijn werk, omdat de rechten verbonden met de typemachines verschillen: de ene machine is zijn eigendom en over de andere heeft hij alleen gebruiksrecht.

Uitsnede essay over 'beverrechten' van Demsetz, 1967

'... We may safely surmise that the advent of the fur trade had two immediate consequences. First, the value of furs to the Indians was increased considerably. Second, and as a result, the scale of hunting activity rose sharply. Both consequences must have increased considerably the importance of the externalities associated with free hunting. The property right system began to change, and it changed specifically in the direction required to take account of the economic effects made important by the fur trade. The geographical or distributional evidence collected by Leacock indicates an unmistakable correlation between early centers of fur trade and the oldest and most complete development of the private hunting territory. By the beginning of the eighteenth century, we begin to have clear evidence

that territorial hunting and trapping arrangements by individual families were developing in the area around Quebec... The earliest references to such arrangements in this region indicate a purely temporary allotment of hunting territories. They [Algonkians and Iroquois] divide themselves into several bands in order to hunt more efficiently. It was their custom to appropriate pieces of land about two leagues square for each group to hunt exclusively. Ownership of beaver houses, however, had already become established, and when discovered, they were marked. A starving Indian could kill and eat another's beaver if he left the fur and the tail. The next step toward the hunting territory was probably a seasonal allotment system. An anonymous account written in 1723 states that the "principle of the Indians is to mark off the hunting ground selected by them by blazing the trees with their crests so that they may never encroach on each other... By the middle of the century these allotted territories were relatively stabilized." (Leacock, 1915) The principle that associates property right changes with the emergence of new and re-evaluation of old harmful and beneficial effects suggests in this instance that the fur trade made it economic to encourage the husbanding of fur-bearing animals. Husbanding requires the ability to prevent poaching and this, in turn, suggests that socioeconomic changes in property in hunting land will take place. The chain of reasoning is consistent with the evidence cited above....'

'....Two factors suggest that the thesis is consistent with the absence of similar rights among the Indians of the southwestern plains. The first of these is that there were no plains animals of commercial importance comparable to the fur-bearing animals of the forest, at least not until cattle arrived with Europeans. The second factor is that animals of the plains are primarily grazing species whose habit is to wander over wide tracts of land. The value of establishing boundaries to private hunting territories is thus reduced by the relatively high cost of preventing the animals from moving to adjacent parcels. Hence both the value and cost of establishing private hunting lands in the Southwest are such that we would expect little development along these lines. The externality was just not worth taking into account'. (Demsetz, 1967, p. 352)

Nederlandse voorbeelden van de Demsetz These

Een Nederlands voorbeeld dat de thesis illustreert, is de ontwikkeling van collectief en individueel (agrarisch) grondeigendom in Nederland in de 19e eeuw (zie ook Teijmant, 1988). Daarnaast kan ook de ontwikkeling van erfpacht als voorbeeld van de Demsetz-thesen gelden.

Tot ver in de negentiende eeuw was het in sommige regio's in Nederland functioneel om collectieve eigendomsrechten op grond te hebben, bijvoorbeeld omdat omheinen van particuliere kavels voor de uitvindig van prikkeldraad te kostbaar was en ook overbodig zolang de gemeenschappelijke grond alleen als wei voor vee werd gebruikt. Pas toen het met de komst van kunstmest en nieuwe vormen van akkerbouw economisch interessant werd individuele kavels af te bakenen, werd collectief eigendom op bijvoorbeeld markegronden omgezet in individueel eigendom.

Een meer projectontwikkelinggerelateerd voorbeeld is het gebruik van erfpacht door gemeenten. Bij erfpacht verstrekt de eigenaar van de grond, anderen een verhandelbaar langetermijnrecht om de grond te gebruiken. Het recht kent zijn bestaansgrond in de overweging van de eigenaar, in dit geval de gemeente, die de voordelen van behoud van de eigendom hoger waardeert dan de prijs die een ontwikkelaar of bouwverwerf overhad voor verwerving van volledig eigendom. In Amsterdam is in de periode tussen 1860 en 1883 de basis gelegd voor het latere erfpachtstelsel (Gemeente Amsterdam). Het werd de gemeente duidelijk dat grond een belangrijke machtsfactor in het ontwikkelingsproces was en dat grondeigenaren de meerwaarde van de grond probeerden te kapitaliseren, op een manier die strijdig was met de belangen van de toekomstige bewoners van de woningen, verkeersbelangen en de belangen van andere eigenaren. De gemeente wilde door middel van erfpacht interveniëren in de tot dan toe gebruikelijke particuliere grondexploitatie en maakte daarbij gebruik van de afbakening erfpacht als recht verbonden met grondeigendom. Doel was het beteugelen van uitwassen in het particuliere initiatief in de grondhandel. Met dit doel ging de gemeente zelf grond aankopen en desnoods onteigenen. Deze grond werd bouwrijp gemaakt en vervolgens niet verkocht maar uitgegeven in erfpacht. Zo zou het maatschappelijk en economisch belang van de stad en de burgers beter gewaarborgd zijn, zo dacht men. Ruim honderd jaar later gaat het nog steeds zo in Amsterdam en nog eens 18 Nederlandse steden. Recent heeft het Amsterdamse ontwikkelingsbedrijf in overleg met private marktpartijen een nieuw privaatrechtelijk afgebakend recht geformuleerd: een '*air right*', als verbijzondering van het erfpachtrecht. (Geuting, 2005, zie ook hoofdstuk 4.2).

7. Manieren om rechten af te bakenen in rechtseconomische analyses

Hieronder staan verschillende vormen van het afbakenen van rechten, die in rechtseconomische analyses worden gebruikt.

1. In de eerste plaats in de vorm van een *geografische afbakening van rechten*. De meest bekende geografische afbakening van rechten is de horizontale indeling van rechten verbonden met grond. In Nederland bijvoorbeeld in de vorm van kavels van individuele eigenaren. Daarnaast kan sprake zijn van een verticale geografische indeling van rechten. Waar de verticale grenzen van het geografische grondstuk precies liggen, is in de loop van de tijd veranderd. Volgens de Romeinen reikte het eigendomsrecht op grond tot de poorten van de hemel en de poorten van de hel (vrije vertaling naar Ploeger, 1998, p. 130, van het Latijnse: 'usque ad caelum et usque ad inferos'). In het Nederlandse recht (artikel 5:20 BW) omvat het eigendomsrecht van de grond de bovengrond en de daaronder gelegen aardlagen, grondwater aan de oppervlakte, water op de grond en beplanting. Daarnaast is de eigenaar van de grond ook eigenaar van alle gebouwen en werken die op de grond staan en bestemd zijn om daarmee langdurig verbonden te blijven. In artikel 5.21 BW staat dat de eigenaar het exclusieve gebruiksrecht heeft op de ruimte boven en onder het erf dat uit het eigendomsrecht voortvloeit. Met andere woorden: een verticale taartpunt vanaf het middelpunt van de aarde, tot aan de hemel. De eigenaar moet wel een belang hebben om zich tegen inbreuk op dit gebruiksrecht te kunnen verzetten. Zonder belang, geen exclusief gebruiksrecht (Van der Steur, 2003, 162). Een boer heeft volgens deze denklijn in principe vanuit zijn agrarische onderneming geen direct ondernemingsgerelateerd belang bij olie in de grond of de kolom luchtruim en dus ook geen gebruiksrecht daarvan, terwijl een oliemaatschappij en een vliegmaatschappij dat wel hebben. Naast de beperkingen die voortvloeien uit 'normaal gebruik', kan het geografische recht beperkt worden doordat opstallen of beplantingen die met de grond verbonden zijn in juridische zin zelfstandig zijn, zoals delfstoffen, of kabels en leidingen (Ploeger, 1998, p. 3 e.v.). Dit is vastgelegd in de Mijnbouwwet en de Telecommunicatiewet (Pitlo/ Reehuis, Heisterkamp, 2006, nr. 543). De privaatrechtelijke regels over de geografische afbakening van rechten zijn in de loop van de tijd regelmatig veranderd, wanneer de praktijk hier om vraagt.

2. In de tweede plaats kan sprake van een indeling van rechten in tijd. In de vroegfeodale tijd vervielen gebruiksrechten verbonden met grond als de houder van het gebruiksrecht stierf. Effect van een dergelijke regeling is dat het voor een houder van het gebruikersrecht niet loont investeringen te doen die een lange terugverdientijd hebben en waar bijvoorbeeld eventuele erven profijt uit kunnen trekken. Om die reden ontstonden vervolgens gebruiksrechten die van vader op zoon konden overgaan. Daarnaast ontstaan rechten die zelfs aan anderen overgedaan konden worden en een zakelijke werking hebben. Het grootste deel van de rechtseconomische literatuur die gaat over de indeling van rechten in tijd, gaat over de huur- en pachtwetgeving en leaseholds. Het voordeel van een indeling in rechten in tijd is dat de gebruiksfunctie of nutsfunctie van grond of vastgoed kan toenemen, zoiets gebeurt als de eigenaar tijdens zijn sabbatical in het buitenland zijn woning kan onderverhuren en daardoor direct rendement op de woning haalt, naast een eventuele waardestijging van de woning zelf. Waardestijging bij een meer specifieke afbakening van rechten is zeker niet in alle situaties het geval. Bijvoorbeeld waar sprake is van een toekomstige verdeling van de rechten na het overlijden van de eigenaar. In die situatie is een deel van de nutsfunctie die het onroerend goed voor de eerste eigenaar had vervallen. De opgetelde waarde van het onroerend goed voor de erfgenamen als nieuwe eigenaren kan lager zijn dan voor de oorspronkelijke eigenaar. Denk ook aan achterblijvende investeringen in onderhoud door de gebruiker, omdat de houder van het recht onvoldoende belang heeft bij onderhoud. Hierdoor kan de waarde van een tijdgebonden recht voor de eigenaar afnemen (Evans Stake, 1990).

3. De afbakening naar de *aard van het recht*. Rechten hebben ook verschillende juridische karakters en oorsprong. Op hoofdlijn zijn er vier soorten rechten:

- 'Free access'-rechten: iedereen heeft onbeperkte toegang tot de zaak en kan er mee doen wat hij wenst. Een voorbeeld is het recht op het vangen van vis in zee, in de tijd voor de quotering van de visvangst.
- Gezamenlijke rechten, ofwel het exclusief toebehoren van rechten aan een groep. Dit kan in de praktijk lijken op free access-rechten, maar heeft een andere oorsprong. (Ellickson, 1993; Ostrom,

1990). Het kan het best beschouwd worden als een 'tussenmodel' (Lueck en Miceli, 2005) van free access-rechten en private rechten. Lange tijd kwam gemeenschappelijk toebehoren relatief beperkt voor, omdat verhandelen van rechten omslachtig is. De laatste jaren zijn ontwikkelingsopgaven in Nederland bijvoorbeeld in multifunctionele projecten complexer geworden en worden er ook meer private domeinen ontwikkeld, waardoor het gebruik van gezamenlijke rechten lijkt toe te nemen.

- Staats/overheidsrechten: denk aan overheidsgebouwen die eigendom zijn van de overheid, publieke voorzieningen, nationale parken en natuurlijke mineralen die eigendom zijn van de overheid, et cetera. Een groot deel van deze rechten zijn in de praktijk openbaar toegankelijk. Van een deel van deze rechten (bijvoorbeeld de gasreserves) worden private concessies uitgegeven. Een gezamenlijk kenmerk van de rechten in dit regime is de beperkte overdraagbaarheid ervan (Lueck en Miceli, 2005).
- Private rechten: zijn rechten die een rechtspersoon kan hebben op iets en waarvan hij of zij alle anderen kan uitsluiten. Op basis van dit private recht, kan een rechtspersoon in geval van onenigheid over het recht, een rechter vragen naar de afbakening van het recht te kijken (zie Bromley, 1991; Needham, 2006)

4. In de vierde plaats een afbakening van *rechten op basis van rechtsbescherming*: aanspraken op rechten kunnen verschillend worden beschermd in de wet (Fischel, 1985, p. 112).

- Er is sprake van '*property rules*' als aan één van de bij een conflict betrokken partijen het recht wordt toegekend om de schade berokkenende activiteit te laten verbieden (Van den Berg (1991, p. 19?). Met andere woorden: de aanspraak is zowel exclusief als overdraagbaar, dit is een voorwaarde voor (vrijwillige) ruil van rechten (Teijl en Holzhauser, 1995, p. 61; Lueck en Miceli, 2005).
- Er is sprake van '*liability rules*' (aansprakelijkheidsregels) als de schadeberokkende activiteit alleen mag worden uitgeoefend op voorwaarde dat de bij één van de partijen aangerichte schade wordt vergoed (Teijl en Holzhauser, 1995, p. 61; Lueck en Miceli, 2005). Met andere woorden, de aanspraak is in principe overdraagbaar maar de exclusiviteit is ingeperkt.
- Er is sprake van een '*inalienability rule*' als de aanspraak exclusief is, maar niet of beperkt overdraagbaar (Teijl en Holzhauser, 1995), denk bijvoorbeeld aan de rechten op godsdienstvrijheid, of het recht om te beschermen van een staat: rechten die je in onze maatschappij niet kunt afstaan aan anderen, zelfs als je dat zou willen.

Vanuit economische perspectief hangt de keuze tussen '*property rules*' en aansprakelijkheidsregels af van de relatieve efficiëntie van de werking van de markt ten opzichte van de werking van de rechtbank (Lueck en Miceli, 2005, p. 37). Over het algemeen geldt dat aansprakelijkheidsregels vanuit efficiëntieoverwegingen de voorkeur verdienen in situaties met hoge transactiekosten die onderhandelingen uitsluiten. Wanneer een bepaalde verbintenissenrechtelijke constructie vaak voorkomt, kan het vanuit het oogpunt van economische efficiëntie aantrekkelijk zijn een vaste rechtsvorm te hebben. Het creëren van een recht op een appartement, als onderdeel van een groter complex van appartementen in de jaren vijftig, is een voorbeeld van deze situatie (zie ook paragraaf 3.2).

5. In de vijfde plaats kunnen rechten verbonden met grond ingedeeld worden op *basis van gebruik*. Een individu kan beschikken over bijna alle rechten verbonden met een bepaalde kavel, terwijl tegelijkertijd iemand anders een beperkt recht over deze grond heeft, bijvoorbeeld het recht een bepaald deel van de kavel te betreden (recht van overpad).

Voorbeelden van systematische classificaties naar gebruik zijn de indeling van Honoré (zie ook Needham, 2006). De traditie van het classificeren grijpt terug op de Romeinse definitie van eigendom, zoals aangeduid met de term *Dominium*:

Romeinse classificatie van rechten op grond (rechten die in het Dominium vallen):

- het recht om te gebruiken ('*usus*');
- het recht op vruchtgebruik ('*fructus*');
- het recht je te ontdoen van het recht ('*abusus*').

Het Romeinse recht erkent naast eigendom nog andere zakelijke rechten (rechten op zaken, *ius in re*), namelijk bezit, pand, servituut en erfgenaamschap. Dit zijn rechten die een zelfstandig karakter hebben en blijven bestaan, nadat de houder van het recht is overleden. Daarnaast kende het Romeinse stelsel

van rechten persoonlijke rechten '*ius ad personam*', of '*servitutes personarum*', zoals vruchtgebruik, recht van gebruik en bewoning ³¹, rechten die een persoon heeft, maar die na zijn dood terug gaan naar de eigenaar.

Systematische classificatie van rechten op grond volgens Kruse (1939), zie Needham, 2006.

- '*the power to use the good;*
- '*the power to alienate, pledge or otherwise by declaration or will to dispose of the good, to contract rights in it;*
- '*the power to use the good, together with the owners other goods, as the basis of credit;*
- '*the power of hereditary succession;*
- '*the power to protect the right of property.*'

Systematische classificatie van rechten op grond, volgens Honoré (1961), zie Needham, 2006

- '*the right to possess (exclusive physical control of the thing owned);*
- '*the right to use;*
- '*the right to manage;*
- '*the right to income;*
- '*the right to the capital (the power to alienate the thing, to consume, waste, destroy it et cetera);*
- '*the right to security (immunity from expropriation);*
- '*the power of transmissibility (ex from generation to generation);*
- '*the absence of term (the indeterminate length of one's ownership rights);*
- '*the prohibition of harmful use;*
- '*the liability of execution (ex the liability to have the thing taken away for a debt);*
- '*the residuary character (the existence of rules governing the reversion of lapsed ownership rights).*'

Classificatie van Rechten volgens Ostrom (1990). Ze onderscheidt op basis van de praktijk vijf rechten die veel voorkomen in open resource-systemen. Als deze rechten alle vijf in één hand voorkomen is sprake van eigendom: wanneer enkele rechten uit de totale bundel rechten in één hand voorkomen, is sprake van bijvoorbeeld bezit, of gebruik.

Vijf rechten:

- '*access*': toegang tot een bepaalde afgebakende fysieke zaak;
- '*withdrawal*': het recht om gebruik te maken van een zaak;
- '*management*': het recht om regels in het gebruik op te stellen voor anderen;
- '*exclusion*': het recht anderen uit te sluiten van gebruik van de zaak en de mate waarin het recht getransformeerd kan worden;
- '*alienation*': het recht om afstand te doen van rechten op de zaak.

31 Meijers, art, 584, 295 (Verzamelde optellen, 23) noot 1.

bijlage b

methodische aspecten van dit onderzoek

Methodische aspecten van dit onderzoek

1. Inleiding

Het onderzoek dat ten grondslag lag aan dit proefschrift heeft een brede oorsprong voor wat betreft onderzoeksmethoden. 'Traditionele' onderzoeksaspecten, zoals de beschrijving van de onderzoeksstrategie en de afbakening van doelstelling en hypothesen, kwamen reeds in hoofdstuk 1 aan de orde. De literatuurstudie die ten behoeve van het onderzoek heeft plaatsgevonden, vonden in gecondenseerde vorm hun weerslag in hoofdstuk 2, 3 en deels in 4. De inventarisatie van praktijkervaringen van marktpartijen in het gebruik van rechtsarrangementen kwam ook in hoofdstuk 4 aan de orde.

In deze bijlage staan de methodische aspecten van de overige onderzoeksstappen centraal. De bijlage vormt dan ook primair een toelichting en onderbouwing voor de wijze waarop te werk is gegaan in de empirische verdieping in hoofdstuk 5, 6 en 7.

2. Selectie van de onderzochte wijzigingen in het rechtsregime

In deze paragraaf staat een kort verslag van de uitgebreide landenverkenning die is uitgevoerd om te komen tot selectie van drie inspirerende voorbeelden voor de drie regimewijzigingen die in paragraaf 3, 4 en 5 aan de orde komen. In het selecteren van landen om inspiratie op te doen voor wat betreft hun ruimtelijkeordeningsinstrumenten is gekozen voor landen die op hoofdlijn in sociaaleconomische structuur vergelijkbaar zijn met Nederland. Deze landen zullen naar verwachting ook in woningbouwopgaven het meest op Nederland lijken. Dit houdt in dat naar schatting circa 20 tot 30 landen op de wereld in aanmerking komen voor de inventarisatie. Aanvullende criteria zijn dus noodzakelijk.

De keuze van te inventariseren landen is gebaseerd op publicaties die de ruimtelijkeordeningssystemen van verschillende landen met elkaar vergelijken, zoals publicaties van Hallett (1988), die planningstelsel in de Verenigde Staten en Europa met elkaar vergelijkt, de EU-compendium (2000), Kushner (2003) en Nadin (2002), die binnen Europa verschillende planologische tradities vergelijken. Uitgangspunt is om in eerste instantie bij het zoeken naar inspirerende voorbeelden een zo groot mogelijke differentiatie van stelsels mee te nemen, in landen die in traditie en ontwikkeling relatief dicht bij Nederland staan.

Box 1: een vergelijking van planningstelsels in Europa en de Verenigde Staten

Uit de vergelijking op hoofdlijn komt naar voren dat er in Europa en de Verenigde Staten binnen de verschillende planningsstelsels uiteenlopende accenten liggen, zowel wat betreft ruimtelijkeordeningstradities en de verdeling van ruimtelijkeordeningsbevoegdheden over de verschillende bestuurslagen in een land, als de wijze waarop de uitvoering van plannen plaatsvindt. Enkele opvallende aspecten zijn in de eerste plaats dat in de meeste landen is sprake van een nationale betrokkenheid bij de ontwikkeling van grootschalige woningbouwprojecten. De Verenigde Staten en België zijn belangrijke uitzonderingen (Nadin, 1997, p. 40). De mate waarin de nationale overheid betrokken is in de woningbouwontwikkeling verschilt wel sterk van land tot land. In Nederland gaat de betrokkenheid met het opstellen van een nationale woningbouwproductie en een toedeling van bijna 70% van deze woningen aan een gelimiteerde lijst van uitbreidingslocaties (de Vinex-locaties) ver. In de meeste landen beperkt de nationale overheid zich tot het vastleggen van raamwetten, ruimtelijkeordeningsprocedures, het verdelen van de belangrijkste bevoegdheden in de procedures bij het ontwikkelen van grootschalige woningbouwprojecten en een bouwbesluit.

Binnen Europa zijn er wel belangrijke verschillen wat betreft het belang van het regionale bestuurlijke niveau bij de ontwikkeling van woningbouwlocaties. In België is de regio (het gewest) de primaire bestuurslaag die zich bezig houdt met het vastleggen van uitbreidingsgebieden voor de woningbouw, terwijl in Duitsland de Länder over veel autonomie beschikken en het sterk uiteenloopt in welke mate ze zich met de woningbouwontwikkeling bemoeien. In Frankrijk en Nederland zijn de provinciale bevoegdheden

ten aanzien van de woningbouwontwikkeling relatief sterk ontwikkeld. Verwacht mag worden dat met de Wro (2008) dit verder wordt versterkt. In Frankrijk houden de departementen zich vooral bezig met het toetsen van ruimtelijkeordeningsplannen (waaronder de plannen voor nieuwe woningbouw) en in Groot-Brittannië speelt het regionale niveau een beperkte rol in de woningbouwontwikkeling.

In bijna alle (westerse) landen heeft de gemeente de primaire verantwoordelijkheid voor het aanwijzen van nieuwe woningbouwlocaties en het vaststellen van de randvoorwaarden waarbinnen deze locaties ontwikkeld kunnen worden. In de Verenigde Staten zijn gemeenten sterk autonoom in de mate waarin men de nieuwbouwontwikkeling van grootschalige locaties probeert te sturen. Er komen relatief sterk overheidsgestuurde gemeenten voor (bijvoorbeeld San Francisco, New York), maar ook gemeenten zonder publiekrechtelijke sturing van de woningbouwontwikkeling. Meestal gaat het om kleinere gemeenten, maar ook een stad als Houston kent geen publiekrechtelijke sturingsinstrumenten voor de woningontwikkeling en regelt ruimtelijke ordening op privaatrechtelijke basis (zie ook Fischel (1985) en Buitelaar (2007)).

Een ander belangrijk verschil betreft de planuitvoering in de projectontwikkeling. Zeker bij woningbouwprojecten hangt de planuitvoering in de meeste landen nauw samen met de formele en informele institutionele structuur in een land. Publiekrecht (ruimtelijke ordening) brengt altijd beperkingen met zich mee voor de eigenaren van grond (particuliere grondeigenaren en projectontwikkelaars) over hoe ze hun rechten kunnen inzetten bij de ontwikkeling van nieuwbouwwoningen. Binnen Europa en de VS bestaan verschillende benaderingen bij de uitvoering van nieuwbouwplannen. Deze benaderingen zijn nauw verbonden met de reikwijdte van de planning, ofwel de mate waarin de institutionele structuur van een land beperkingen oplegt aan het gebruik van rechten verbonden met grond (Nadin, 1997). In vergelijking tot andere landen hebben we in Nederland een overheidsgestuurde planuitvoering van woningbouwprojecten, zowel op regionaal als lokaal niveau. Dit kan verder gaan dan vereisen uit het bouwbesluit. Gemeenten nemen soms bijzondere bepalingen op in bestemmingsplannen voor woningbouwprojecten en hebben daarnaast pakketten met bepalingen over materiaal, energieprestatienormen en welstand. Naast publiekrecht, maakt de gemeente gebruik van privaatrechtelijke bevoegdheden. Met dit doel streven Nederlandse gemeenten bij de woningbouwontwikkeling in veel gevallen naar een gemeentelijke grondexploitatie. Bouwrijp en woonrijp gemaakte woningbouwlocaties kunnen dan worden uitgegeven met aanvullende bepalingen ten aanzien van de verschijningsvorm, segmentatie en soms de prijsstelling van woningen. De grondexploitaties vormen daarnaast soms een belangrijke (eigen) inkomstenbron, oplopend tot circa 600 euro per inwoner per jaar (Marlet, 2003). Met de Wro (2008) kunnen gemeenten op basis van de grondexploitatiewet ook met faciliterend grondbeleid komen tot kostenverhaal. Verwacht mag worden dat de inkomsten uit kostenverhaal echter lager zijn dan de inkomsten uit grondexploitaties. Dit ontwikkelingsmodel komt in Nederland en ook bijvoorbeeld Israël vaker voor in vergelijking tot veel andere landen, zoals Groot-Brittannië, Duitsland en Frankrijk. In Frankrijk beschikken gemeenten over alle wettelijke instrumenten om actief grondbeleid te voeren. In kleine kernen wordt nauwelijks aan actief grondbeleid gedaan, terwijl in grote Franse steden gemeenten veel actiever optreden (Stec Groep, 2000, p.20) en incidenteel een gemeentelijke grondbank (*'établissements public fonciers'*) oprichten om de grond bouw- en woonrijp te maken en deze vervolgens te verkopen aan private marktpartijen. In 1975 zijn de mogelijkheden om lokale grondbanken op te richten uitgebreid met de zogenaamde *'Zones d'Intervention Foncière'* (*'ZIF'*): een regeling voor regionale grondbanken. Doel van een regionale grondmarkt is de grondwaardestijging af te romen en de vraag-aanbodverhouding op de grondmarkt te sturen (Acosta en Renard, 1993) Wel is het zo dat het aantal grondbanken in Frankrijk beperkt is en gemeenten weliswaar wettelijke mogelijkheden hebben om een bank op te richten, maar dit zelden gebeurt. Grondexploitaties worden als risicovol ervaren, omdat het een hoge voorinvestering vergt. Zeker kleine gemeenten beschikken niet over de middelen deze investering te treffen en ook de politieke wil ontbreekt vaak (Stec Groep, 2000, p.33). In Duitsland komt vaker een gemengde benadering voor, waar de gemeente een faciliterende rol vervult bij de ontwikkeling van woningbouwprojecten en zich daarnaast richt op coördinerende taken in het ontwikkelingsproces, tussen verschillende projectontwikkelaars en andere partijen die bij de ontwikkeling van een woningbouwlocatie zijn betrokken, bijvoorbeeld in herverkavelingsmaatschappijen in de vorm van *'Umliegung'*. Verder valt ook publiekprivate samenwerking onder deze gemengde benadering (in Nederland zijn joint ventures en concessiemodellen in opkomst, zeker bij de ontwikkeling van grootschalige woningbouwlocaties

en woningbouwlocaties met een multifunctioneel programma. Daarnaast kan gedacht worden aan de Franse 'ZAC's'). In de derde plaats komt een benadering voor waar de private sector domineert in de uitvoering van woningbouwprojecten, zoals in Groot-Brittannië, waar private marktpartijen bijna de hele planuitvoering voor hun rekening nemen, binnen een sterk overheidskader. De gemeente beperkt zich tot haar publiekrechtelijke taken en toetst plannen aan haar maatstaven. In de Verenigde Staten en in Vlaanderen domineert een private planuitvoering, maar dan met een minder sterk ontwikkeld ruimtelijkeordeningskader.

Er zijn grote verschillen tussen landen wat betreft de waardeontwikkeling van de grond. De waarde hangt vaak samen met schaarste aan bouwlocaties: zowel ingegeven door de manier waarop het rechtsregime zich in de loop van de tijd heeft ontwikkeld, alsook omdat landen verschillen in bevolkingsdichtheid en de daaruit voortvloeiende benodigde woningbouwopgave. De schaarste aan bouwlocaties is belangrijk voor de manieren waarop marktpartijen opereren in het ontwikkelingsproces van woningbouwlocaties

Op grond van de landenverkenning zijn drie voorbeelden van rechtsarrangementen geselecteerd die in Nederland niet, of alleen op experimentele basis voorkomen, maar in die landen wel gebruikt zijn, nu of in het verleden. Deze voorbeelden van rechtsarrangementen kunnen dienen als aanknopingspunt en inspiratie voor drie nieuwe institutionele arrangementen in de ruimtelijke ordening als voorbeelden van marktstructurering. Het gaat om:

- aanknopingspunt 1: *nationalisatie van de ontwikkelingsrechten* zoals in onder meer Groot-Brittannië enige tijd is voorgekomen;
- aanknopingspunt 2: '*Transferable Development Rights*' ('TDR's', verhandelbare ontwikkelingsrechten) zoals in een flink deel van de Verenigde Staten en in onder andere Frankrijk en Italië voorkomen;
- aanknopingspunt 3: '*Umlegung*', ofwel stedelijke herverkaveling, zoals al sinds het begin van de twintigste eeuw op grote schaal in Duitsland voorkomt en in allerlei vormen daarnaast in veel landen gebruikelijk is zoals Japan, Spanje, Zuid-Korea en Taiwan.

Inspiratie, geen transplantatie

Belangrijk is te benadrukken dat bij het halen van inspiratie uit planningsinstrumenten in andere landen geen sprake is van een institutionele transplantatie, waarin een bepaald onderdeel van een rechtsregime uit een ander land rechtstreeks naar de Nederlandse situatie wordt verplaatst en gestreefd wordt naar het incorporeren van de wijziging, maar van het opdoen van inspiratie uit het buitenland.

Succesvolle implementatie van nieuwe rechtsarrangementen geïnspireerd door andere landen vergt enige gelijkvormigheid van de ingebrachte kenmerken met structurele en culturele grondregels van het gastland (De Jong, 1999a). De geadopteerde institutionele kenmerken hoeven niet per se tot dezelfde familie te behoren, maar ze mogen er niet mee in strijd zijn.

3. Gedachte-experimenten doen

Ik werk in dit onderzoek met veronderstellingen, in de vorm van gedachte-experimenten. Deze methode van gedachte-experimenten is gebaseerd op een rechtseconomische benadering. Bij het in kaart brengen van deze effecten op gedrag is informeel gebruik gemaakt van economische theorieën, die expliciet gebruikt worden in de rechtseconomische literatuur. Zie bijvoorbeeld Cooter en Ulen (2001) en Posner (1993) voor meer informatie over de praktische toepassing van economische theorieën in de rechtseconomie. Voor een toepassing op de vastgoedmarkt: zie Harvey (1987). Daarnaast baseer ik me op ervaringen met gedrag van betrokken marktpartijen opgedaan in de adviespraktijk.

Een gedachte-experiment is een benadering die past in een zogenaamde positief theoretische benadering binnen de rechtseconomie. Deze benadering streeft naar objectieve (of beter: *intersubjectieve*, dat wil zeggen verklaringen die gelden voor elk van een groot aantal subjecten) verklaringen van het recht (Teijl en Holzauer, 1995, p. 317). Een van de positieve benaderingen is de voorspellende analyse.

De voorspellende of evaluerende analyse probeert op basis van economische uitgangspunten de

gevolgen te analyseren van een bepaalde juridische beslissing, een aantal beslissingen of een bepaalde wettelijke regeling (Teijl en Holzhauser; 1995, p. 318). Dit type analyse geeft antwoord op de vraag: wat zijn de waarschijnlijke gevolgen van een bepaalde rechtsregel? Het antwoord levert een aantal voorspellingen op die, in principe, toetsbaar en weerlegbaar zijn. Aan de hand van gedachte-experiment worden zowel de beoogde als de niet-beoogde effecten van rechtsregels onderzocht. Het gaat er mij in deze analyse om, meer inzicht te krijgen in de effecten van marktstructurering. (De onderzoeksmethoden bieden geen voldoende valide en betrouwbaar aanknopingspunt om het verklarende of voorspellende gehalte van marktstructurering als beleidsinstrument te testen).

De aanpak die bij het uitvoeren van gedachte-experimenten is gevolgd, is dat telkens een nauwkeurig afgebakende situatie waarin sprake is van een specifieke wijziging van het rechtsregime is genomen en deze situatie op basis van 'what if'-scenario's is doorgeredeneerd en voorgelegd is aan enkele experts, zoals juristen van grondbedrijven en wetenschappers als Van der Krabben en Buitelaar. Bij het inschatten van reacties van de belangrijke marktpartijen is onderscheid gemaakt in de reacties van:

- de ontwikkelaar;
- de bouwer;
- de belegger in grond en vastgoed;
- de woningcorporatie;
- de potentiële aanbieder van grond/ de oorspronkelijke grondeigenaar;
- de gemeente.

Deze actoren zijn allen betrokken bij het projectontwikkelingsproces en nemen ook deel aan de gamesimulaties. Een vergelijkbare aanpak is gevolgd door Needham en Geuting (2006) in een rechtseconomische verkenning van de effecten van een mogelijke afschaffing van het zelfrealisatierecht.

Deze indicatieve voorspellingen geven de basis voor de gamesimulaties waarin de voorbeelden van marktstructurering zijn voorgelegd aan marktpartijen om zo te komen tot een empirische verkenning van de effecten van de drie gespecificeerde voorbeelden van marktstructurering.

Uit de ervaring die ik samen met Needham met deze werkwijze heb opgedaan blijkt dat de economische effecten op bijvoorbeeld prijs en gedrag van marktpartijen sterk beïnvloed wordt door de precieze manier waarop nieuwe rechtsregels worden ingevoerd (zie Needham en Geuting, 2006). Zo kan het gedrag van marktpartijen sterk afwijken van de uitwerking die in de gedachte-experimenten naar voren komen, wanneer sprake is van andere randvoorwaarden waarbinnen de regels in het rechtsregime worden gewijzigd. Op het eerste gezicht relatief 'kleine' verschillen in de wet- en regelgeving kunnen grote effecten op het gedrag van marktpartijen hebben. Op deze reden zijn basisaannamen opgesteld als kader waarbinnen de drie wijzigingen in de rechtsregimes zoals deze zijn onderzocht plaatsvinden.

Box 2: aannamen van het institutionele kader van de woningmarkt, zoals gebruikt in de gedachte-experimenten

Circa 70% van de totale jaarlijkse woningbouwopgave in Nederland bestaat uit grootschalige woningbouwlocaties.

- Per jaar worden circa 70.000 nieuwbouwwoningen gepland. De nieuwbouwproductie bedraagt in verreweg de meeste gemeenten maximaal 1 tot 1,5 % van de bestaande voorraad.
- Op uitleglocaties komen circa 60 tot 70% eengezinswoningen voor. Het aandeel vrijstaande en halfvrijstaande woningen is beperkt, rijenwoningen overheersen. Het aandeel appartementen loopt op tot 30, soms wel 40% van de woningen.
- Nieuwbouw eengezinswoningen zijn gemiddeld circa 120 tot 140 meter gebruiks vloer groot, appartementen worden over het algemeen met een omvang van circa 85 tot 110 meter gebruiks vloer ontwikkeld.
- Grondprijzen bedragen gemiddeld genomen circa 400 euro per meter vloer, maar lopen sterk uiteen (van circa 150 euro per meter kavel tot meer dan 1.500 euro per meter vloer in grote steden en in kleinere gemeenten met een dure woningmarkt en beperkte uitbreidingslocaties).
- Verkooprijzen op uitbreidingslocaties bedragen gemiddeld genomen tussen 2.100 en

2.500 euro per meter gebruiksvloer, enkele uitschieters naar boven en naar beneden daargelaten.

- Huurprijzen van woningen op uitleglocaties hangen af van het segment van de woningmarkt: in het sociale segment komen prijzen voor vanaf 3 euro per meter gebruiksvloer per maand, in het marktsectorsegment vanaf circa 7 tot 8 euro per meter vloer per maand.
- Meestal wordt in een verhouding van 30% sociaal en 70% marktsector gebouwd.
- Gemiddeld genomen wordt circa 60 tot 70% van de nieuwe woningen in de koop gerealiseerd. In de periode 2003-2005 liep het aandeel huur op. In de loop van 2006 trok de koopmarkt aan en werden minder beleggerswoningen ontwikkeld. Het leeuwendeel van de huurwoningen bevindt zich in het sociale segment.
- Een hoog aandeel van de nieuwbouwwoningen (zowel in de sociale huur, als in toenemende mate ook in de marktsector huur en de sociale en marktsectorkoop) wordt ontwikkeld door of in opdracht van woningcorporaties. Het aandeel varieert sterk van circa 20% van de woningbouwopgave tot uitschieters van meer dan 80% van de totale woningbouwopgave in grote steden als Amsterdam. Gemiddeld wordt circa 30% van de nieuwbouwwoningen verworven door corporaties.
- Projectontwikkelaars in Nederland zijn grootschalig: de 50 grote projectontwikkelaars ontwikkelen met elkaar jaarlijks 70% van de nieuwe woningen, ofwel zo'n 50.000 woningen.
- Meer gemeenten kiezen voor faciliterend om samen tot ontwikkeling te komen.

Aannamen ten aanzien van de juridische aspecten van het ontwikkelingsproces

De overheid legt beperkingen op aan de locatie en de omvang van potentiële bouwrechten en is daarmee van grote invloed op de waarde van de grond van particuliere eigenaren. Ook de mate waarin de overheid invloed heeft op de precieze bestemming en gebruik van de grond is groot. Bepalingen in bestemmingsplan en bouwbesluit beschrijven niet alleen technische aspecten, maar ook de gewenste uitstraling. Er is ruimte voor beoordeling van de bouwaanvraag door een welstandscommissie die discretionaire bevoegdheden heeft om te bepalen wat een passende verschijningsvorm is en wat niet.

De mate waarin de ruimtelijke ordening beperkingen oplegt aan de woningontwikkeling is betrekkelijk onomstreden. Naast deze plandocumenten en wetten spelen de *Onteigeningswet* en de *Wet Voorkeursrecht* een grote rol in het projectontwikkelingsproces.

- De *Onteigeningswet* maakt het voor overheden mogelijk grond te verwerven als dat voor de uitvoering van bepaalde, in de *Onteigeningswet* aangegeven beleidsdoelen noodzakelijk is. Voorwaarde voor het starten van een onteigeningsprocedure is dat er alles aan gedaan is om te komen tot minnelijke verwerving. Onteigening is een ultimatum remedium. Een belangrijk begrip in de jurisprudentie is zelfrealisatie. Het betekent dat de eigenaar van grond zelf het (gewijzigde) bestemmingsplan gaat uitvoeren. Een eigenaar die "bereid en in staat" is het plan uit te voeren en bereid is dat te doen op de wijze zoals dat de gemeente voor ogen staat, kan volgens de geldende jurisprudentie niet onteigend worden.
- De *Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)* geeft gemeenten een wettelijk recht om, na vestiging van het voorkeursrecht, grond voor woningbouwlocaties met voorrang te verwerven. Eigenaren dienen, voordat zij tot verkoop overgaan, eerst de grond aan de gemeente aan te bieden, zodat gemeenten actief grondbeleid kunnen voeren. De Wvg heeft in de eerste plaats als doel de regierol van gemeenten te versterken bij de uitvoering van ruimtelijk beleid en zorgt in de tweede plaats voor meer transparantie in de grondmarkt. In de derde plaats heeft de wet tot doel grondprijsspeculatie in de woningbouw af te zwakken (onduidelijk is in hoeverre dat laatste doel ook bereikt wordt met de wet). Sinds enkele jaren kunnen alle gemeenten gebruik maken van de Wvg.
- De belangrijkste vergunning voor de woningbouwontwikkeling is de *bouwvergunning*, die moet worden aangevraagd voor alle bouwwerken. Toekenning van de bouwvergunning gebeurt aan de hand van eisen uit het Bouwbesluit, eventuele extra eisen die een gemeente daarboven op stelt en de Woningwet. Daarnaast worden eisen gesteld aan de welstand, aan de hand van welstandstoezicht op basis van artikel 12 van de Woningwet en gelden afwijkende regels voor monumenten.
- Er is geen aparte ontwikkelingsvergunning, zoals die in andere landen wel voorkomt.
- Er is in de gamesimulatie geen wettelijke regeling voor kostenverhaal, in de vorm van

de grondexploitatiewet als onderdeel van de Wro. Deze regeling geeft een gemeente de mogelijkheid afspraken te maken over kostenverhaal voor de aanleg van publieke voorzieningen binnen een woningbouwgebied. Er komt een aanvullende voorwaarde bij het verlenen van de exploitatievergunning, tegelijk met vaststelling van bestemmingsplan wordt er een grondexploitatieplan opgesteld.

- Nederland kent een gesloten stelsel van zakelijke rechten die betrekking kunnen hebben op grond: naast eigendom gaat het om mandeligheid, opstalrecht, erfpachtrecht, erfdienstbaarheden en appartementsrecht. Het belangrijkste is het appartementsrecht (recht om te verkavelen). Daarnaast worden verbintenissenrechtelijke constructies zoals grondexploitatiemodellen, het bouwclaimmodel, concessies en joint ventures gebruikt.

4. Simulatie omgeving opstellen

De methode van gedachte-experimenten komt nog niet veel voor. Ik had daarom behoefte aan aanvullende onderzoeksmethoden om realiteitsgehalte te toetsen en het inzicht in de effecten van de regimewijzigingen te vergroten. Met dit doel zijn de drie wijzigingen in het rechtsregime vertaald in drie gamesimulaties (allen gebaseerd op een zelfde simulatiewerkelijkheid van de ontwikkelingslocatie 'lederpolder', in de stad 'Honderdduizendstad', als vereenvoudigde omgeving waarbinnen de nieuwe regels uitgetoetst werden). In deze paragraaf komen de methodologische aspecten van de simulatiewerkelijkheid aan de orde.

In de gamesimulaties konden publieke en private marktpartijen de wijzigingen in het rechtsregime aan den lijve ervaren. Deze methode past bij het onderzoeksdoel van verkenning van nieuwe marktstructureringsvormen, omdat een gamesimulatie een van de weinige methoden is die het mogelijk maakt te experimenteren met regels die in de realiteit op dit moment niet bestaan. Daarnaast heeft het onderzoek goed gebruik willen maken van de praktijkervaring waarmee gemeenten, ontwikkelaars en beleggers naar de ontwikkelingsmarkt van woningbouwlocaties kijken en de manier waarop zij met nieuwe regels werken. Ik zie dit als een belangrijke meerwaarde van academisch onderzoek in de planologie. Dit maakt dat het leeuwendeel van het empirische deel van het onderzoek niet gebaseerd is op enquêtes of casestudies, maar op gedachte-experimenten en gamesimulaties, waaraan telkens 12 tot 15 publieke en private marktpartijen deelnamen.

Doelstellingen van de gamesimulatie

De belangrijkste redenen om in het onderzoek waar dit boek op is gebaseerd te werken met een gamesimulatie is de behoefte om de voorbeelden van marktstructurering niet alleen systematisch op basis van gedachte-experimenten te verkennen, maar ook meer te willen weten van de effecten van de drie gespecificeerde voorbeelden van marktstructurering in de praktijk. Het voordeel van gamesimulatie boven andere vormen van onderzoek, is dat je meer te weten komt over het gedrag van actoren als gevolg van de wijziging in het rechtsregime. Dit vergroot het inzicht in de werking van marktstructurering zoals beschreven in de drie scenario's.

Doelstelling van het gebruiken van de gamesimulatie zit primair in het registreren van gedrag op nieuwe wetgeving. Insteek hierbij is niet alleen (meer) zicht te krijgen op de bedoelde en voorziene effecten/gedragingen, maar ook op onbedoelde en onvoorziene effecten/gedragingen die de wetswijziging in het scenario oproept. Gamesimulatie is hier een goede methode voor (Mastik, 1995, p. 15). Een van de belangrijkste voordelen van gamesimulatie boven andere methoden om inzicht te krijgen in effecten/gedrag, is dat simulaties ruimte bieden om de interactie tussen participanten mee te nemen in het gedrag: effecten van gedrag in interactie worden zichtbaar.

Gamesimulatie zijn gebruikt als een dynamisch evaluatie-instrument. Juist voor het thema waarop dit onderzoek betrekking heeft (de ontwikkeling van nieuwbouwwoningen en het gedrag van marktpartijen op grondmarkt), mag verwacht worden dat de interactie van verschillende typen actoren van grote invloed is op de effecten van de wijzigingen in het rechtsregime. Actoren hebben immers verschillende belangen en doelstellingen. Wijziging van het rechtsregime kan de kern van hun gedrag raken. Door de gedragingen tijdens de gamesimulatie te registreren en het gedrag in de simulatie te vergelijken met het verwachte

gedrag omschreven op grond van gedachte-experimenten, is meer zicht op de werking van dit type sturingsinstrumenten verkregen. De gamesimulaties vormen in dat opzicht een belangrijke aanvulling op de gedachte-experimenten en de gesprekken met publieke en private marktpartijen om meer zicht te krijgen op de werking van marktstructurering als beleidsinstrument in de ruimtelijke ordening.

Gamesimulatie is één van de weinige mogelijkheden om een dergelijk praktijkexperiment te doen. Alternatieven zijn een fysieke pilot, zoals in de provincie Limburg wordt gedaan met de ruimte voor ruimteregeling, en de 'pilot'-projecten op basis van interviews en brainstormsessies waarin de werking van de nieuwe Grondexploitatiewet wordt beredeneerd, die Haskoning, Metrum en de Radboud Universiteit (2008) uitvoerden. Het is naast pilots één van de belangrijkste manieren om een (min of meer) empirische verkenning te hebben van de hypothesen in mijn onderzoek. Een algemeen voordeel van een gamesimulatie ten opzichte van deze twee voorbeelden van pilots zijn in de eerste plaats dat er enige vorm van empirische toetsing mogelijk is, zonder gebruik te maken van de Experimentenwet ³² en zonder in de praktijk de regeling al te laten werken. Gamesimulaties kunnen zich in het algemeen lenen voor het verkennen van de effecten van regels in een relatief vroeg stadium van de ontwikkeling ervan, zonder het opstellen van een uitgebreide wettelijke regeling en met een grote doorlooptijd. Een belangrijk voordeel van gamesimulaties ten opzichte van de brainstormsessies, zoals die voor de grondexploitatiewet zijn uitgevoerd, is het feit dat participanten de regels 'echt' aan den lijve ervaren. Dat zijn ook voordelen die in dit onderzoek belangrijk zijn. In de empirische verkenningen was voor mij van belang dat de respondenten in een interactieve omgeving vanuit een bepaalde rol zo realistisch mogelijk kunnen ervaren en handelen wat een bepaalde regimewijziging met hun eigen gedrag en dat van anderen in het ontwikkelingsproces doet en wat de effecten van dit gedrag zijn op de prijs van rechten, het ontwikkelingsproces, het transactietempo in de grond- en projectontwikkelingsmarkt en de prijs-kwaliteitverhouding van nieuwbouwwoningen, in vergelijking met bestaande woningen.

Specifieke doelstelling in de gamesimulatie die gerealiseerd moest worden, is primair dat de simulatie een test en verdieping is op de gedachte-experimenten. Wanneer is sprake is van verschil in resultaat, geeft de gamesimulatie een betere leidraad voor de resultaten dan de gedachte-experimenten, is mijn verwachting. De redenen hiervoor hangen samen met de kenmerken van een gamesimulatie. In de eerste plaats is sprake van participatie van een grotere groep deelnemers per simulatie. In de tweede plaats komen de resultaten op interactieve wijze tot stand en vertonen daarmee een sterke overeenkomst met de realiteit.

Belangrijk is dat de simulatie een goede, maar versimpelde weergave geeft van het ontwikkelingsproces van woningen op een bepaalde locatie. De wijziging in het rechtsregime moet helder en volledig zijn om in de gamesimulatie mee uit de voeten te kunnen. Daarnaast is belangrijk dat de simulatieomgeving (in dit geval de casus Honderdduizendstad, zie ook later in deze bijlage, de rollen van de actoren en de ontwikkelingsopgave en dergelijke) ook een versimpelde maar adequate beschrijving geeft van de formele en informele institutionele structuur van het projectontwikkelingsproces op locatie en de marktomstandigheden waarmee betrokken actoren te maken hebben in het ontwikkelingsproces. Denk aan de prijzen van rechten op grond en vastgoed zoals die nu voorkomen, schaarste aan ontwikkelingslocaties, de verhouding nieuwbouw en bestaande bouw.

Dat de gamesimulatie deel uitmaakt van een wetenschappelijke proeve, stelt extra eisen aan de methodologische aspecten van het spelontwerp. De belangrijkste elementen die in dat opzicht een rol spelen staan hier onder uitgewerkt.

32 De Experimentenwet biedt in Nederland de mogelijkheid om nieuwe wetgeving in de praktijk 'uit te proberen'. Voorbeelden van gebruik van de Experimentenwet zijn er op allerlei beleidsvelden. In de ruimtelijke ordening gaat het bijvoorbeeld om de Experimentenwet BGV-Zones (Bedrijfsgerichte Gebiedsverbetering), die het mogelijk maakt om een gebiedsgerichte bestemmingsheffing te introduceren voor samenwerkende ondernemingen die in het publieke belang zijn. De wet heeft een looptijd van circa 5 jaar. In de periode 1998-2004 was de Experimentenwet Stad en Milieu werkzaam, die het onder voorwaarden mogelijk maakte om af te wijken van normale regels voor milieubeleid en geluidshinder.

Voor het ontwerpen van de gamesimulatie is in het ontwerpproces zelf en alle stappen hiernaartoe, samenwerking gezocht met Vincent Peters van SamenspraakAdvies. Vincent Peters vormde een belangrijk klankbord voor de methodologische aspecten van het opstellen en uitvoeren van de gamesimulatie. In de voorbereiding zijn, in navolging van Duke (1980), Mastik (1995) en Peters (1994), de volgende stappen gezet:

Stap 1: het uitwerken van een systeemanalyse

Aan de hand van een uitgebreide checklist, zoals die door Peters op basis van praktijkervaringen met het ontwikkelen van simulatieomgevingen is ontwikkeld. Er is op basis van een inventarisatie van de elementen die in de probleemsituatie een rol spelen een referentiesysteem ontwikkeld, met onder andere belangrijke documenten, fasen in het ontwikkelingsproces en relevante actoren. Vervolgens zijn deze elementen met elkaar in verband gebracht door relaties tussen de elementen in het referentiesysteem aan te brengen. Voorbeelden van belangrijke relaties zijn: verantwoordelijkheden tussen mensen, transacties van rechten, stromen van geld en informatie en oorzaken en gevolgen. Uit het referentiesysteem zijn vervolgens de belangrijkste elementen geselecteerd in de vorm van relatieschema's. Dit vormde de basis voor de systeemanalyse. Later in deze bijlage staan voorbeelden van het referentiesysteem.

Stap 2: het opzetten van een simulatieomgeving

Daarna is afgebakend wat de gamesimulatie moet opleveren, welke doelstellingen ermee moeten worden bereikt en hoe dit in de simulatie verwerkt moet worden (probleemdefinitie). Dit is vertaald in een programma van eisen van de gamesimulatie. Belangrijk aandachtspunt is de keuze hoe abstract/symbolisch of hoe concreet en realistisch de simulatieomgeving in de game moet worden. De context van de projectontwikkelingsmarkt en dat ik actoren zoveel mogelijk gebruik wilde laten maken van kennis en kunde uit hun dagelijkse praktijk, maakte dat is gekozen voor het ontwikkelen van een gamesimulatie met een sterke vereenvoudiging (zie later in deze bijlage) en een relatief laag abstractieniveau. De systeemanalyse is gebruikt om te selecteren welke elementen uit de 'werkelijkheid' van de projectontwikkelingsmarkt terug moeten komen in de simulatieomgeving (zie het casusmateriaal in de hoofdstukken 5, 6 en 7).

Stap 3: het opzetten van een simulatieontwerp

Voor het simulatieontwerp is een matrix van systeem- en spelelementen opgesteld. De systeemcomponenten kwamen voort uit het referentiesysteem en de spelelementen uit de vorige stappen. Deze stap is als het ware een vertaling van de werkelijkheid naar de spelwerkelijkheid (Peters, Westelaken, 2005), waarbij de belangrijkste systeemcomponenten voor de gamewerkelijkheid selecteerd zijn. Het ging om:

- een beschrijving van de werkelijkheid in het spel (het scenario van de spelcontext);
- events: beschrijving van de gebeurtenissen die tijdens de simulatie plaatsvinden (de op handen zijnde regimewijziging in 2009);
- de rollen (in dit geval rollen, werkervaring of functie die de al deelnemers hebben, geen gesimuleerde rollen/ pseudorollen);
- de cyclus op de dag zelf: een continu proces vanaf het jaar 2008, waarbij ieder uur pakweg één jaar representeerde;
- regels van de game (reglement, in aanvulling op scenario en event);
- informatie voor deelnemers, horend bij rol;
- overig materiaal voor de dag zelf.

Stap 4: het bouwen van de game zelf

Op basis van de voorgaande stappen is de gamesimulatie gebouwd. Deze stap bestaat uit het vervaardigen van het materiaal, beschrijven van rollen en een draaiboek voor de dag maken. Belangrijk materiaal was bijvoorbeeld een boekje waarin de stad Honderdduizendstad werd voorgesteld, met zijn burgemeester, statistieken over de woningmarkt, prijsontwikkeling, voorzieningen en sfeerbeelden van de nieuwe ontwikkelingslocatie (met de naam Iederpolder). Daarnaast is de regimewijziging kort beschreven in een brochure van de wetswijziging, die ook is aangekondigd in een artikel in 'de Poldercourant' die deelnemers vooraf ontvingen.

Belangrijk aandachtspunt in deze fase van de ontwikkeling van de game was het testen en verbeteren van

de gamesimulatie aan de hand het doorspreken van de game, het doorlopen van de game aan de hand van materiaal, het testen van de gamemateriaal met de notulisten en een generale repetitie, waarin de gamesimulatie uitgeprobeerd werd met de in de voorbereiding betrokken notulisten. Op basis hiervan werd het materiaal definitief gemaakt.

Box 3: een simulatiewerkelijkheid uitwerken op basis van abstrahering

Voor de vertaling van de werkelijkheid van de projectontwikkeling in een simulatie-omgeving waarin projectontwikkeling onder de nieuwe regels kan plaatsvinden, is een referentiewerkelijkheid uitgewerkt. In de referentiewerkelijkheid zijn de relevante aspecten van het projectontwikkelingsproces, de betrokken actoren en de relaties tussen actoren weergegeven. Deze referentiewerkelijkheid is gebaseerd op de doelen die met de gamesimulatie beoogd worden te realiseren. Vanuit de vraag naar de effecten van de regimewijziging op het gedrag van relevante marktactoren, inzoomend op transacties in het ontwikkelingsproces, de prijsvorming van rechten en de prijs-kwaliteitverhouding van nieuwbouwwoningen op uitleglocaties. Met dit doel zijn elementen uit de empirische werkelijkheid geselecteerd die in de beginsituatie moeten worden 'bevroren', opdat de *'sociale dynamica die ontstaat in het simulatie-experiment'* (Mastik, 1995, p. 42) ook werkelijk betrekking heeft op deze doelstelling. *'Deze bevroren werkelijkheid is het simulatiemodel: een vertaling en vereenvoudiging van de echte, referentiewerkelijkheid, die (...) wordt getoetst op geldigheid en betrouwbaarheid. Deelnemers bekleden posities in deze nagebootste, vastgelegde modelwerkelijkheid, maar krijgen geen normatieve rolvoorschriften. Ze zullen vanuit hun eigen werkelijkheidsdefinitie en handelingsrepertoires reageren'* (Mastik, 1995, p. 42).

Mate van abstractie

De mate van abstractie binnen de gamesimulatie was betrekkelijk laag: er is geen metafoor, of abstracte vorm die de werkelijkheid representeert. Wel is sprake van een geabstraheerde vorm van de werkelijkheid in die zin dat de werkelijke situatie op de projectontwikkelingsmarkt complexer is dan de nagebootste werkelijkheid in de simulatie.

De simulatiewerkelijkheid kent de volgende vereenvoudigingen:

Ik pik slechts onderdelen uit de totale complexiteit van het projectontwikkelingsproces op locatie. Deze onderdelen hebben betrekking op het ontwikkelingsproces van woningen op uitleglocaties. Dit ontwikkelingsproces bestaat uit een aantal deelmarkten:

- de grondmarkt (ofwel de markt voor transacties in eigendomsrechten in agrarische grond en de markt in bouw- en woonrijpmakingsdiensten);
- de ontwikkelingsmarkt (ofwel de markt voor bouwrijpe grond en de markt om ontwikkelingsopgaven en de markt om bouwopgaven. De markt om bouwopgaven gaat sec om het bouwen, projectontwikkeling is breder en gaat over het ontwikkelen van een visie op het gebied, het maken van een plan, dit gaat verder dan het letterlijk stenen stapelen);
- de vastgoedmarkt (ofwel de markt om gerealiseerde woningen).
- In de simulatie is een marginale rol weggelegd voor de vastgoedmarkt: het accent ligt op de grond- en ontwikkelingsmarkt. Er is alleen naar de vastgoedmarkt gekeken wanneer deze invloed heeft op transacties in de projectontwikkelingsmarkt en de grondmarkt.

Processen die buiten de werkelijkheid van de simulatie vallen zijn bijvoorbeeld:

- in de grondmarkt: het bouw- en woonrijp maken van grond en alles wat daar bij hoort;
- in de projectontwikkelingsmarkt: het selecteren van bouwers om de opgave, het opstellen van Programma's van Eisen voor de woningmarkt, het bouwen zelf;
- in de vastgoedmarkt: de transacties tussen beleggers over gerealiseerde woningen, of de handel van rechten op gerealiseerde woningen;

Met andere woorden: het accent ligt sterk op transacties in de grond- en ontwikkelingsmarkt, de prijs-kwaliteitverhouding van woningen en differentiatie in woningtypen.

In het simulatiemodel zijn ook alle relevante factoren met betrekking tot het rechtsregime en de marktomstandigheden bevroren. Deelnemers kunnen deze factoren niet direct beïnvloeden. Dus de

gedragsreacties van deelnemers zijn beperkt tot de centrale thema's in het onderzoek:

- hoeveelheid en snelheid van transacties van rechten op grond;
- afspraken die gemaakt worden in contracten;
- de prijsvorming van rechten;
- effecten op prijs-kwaliteit;
- effecten op woningdifferentiatie.

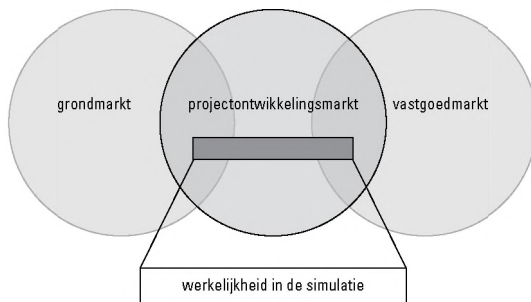
Dit zijn ook de kernthema's die in de gedachte-experimenten zijn uitgewerkt.

Slechts een deel van de relevante actoren in het projectontwikkelingsproces doet ook daadwerkelijk mee aan de simulatie, partijen zoals adviseurs, accountants, notarissen en andere marktactoren met een ondersteunende rol in het ontwikkelingsproces zijn in de gamesimulatie buiten beschouwing gelaten (zie de volgende subparagraaf over de selectie van deelnemers).

Alle transacties tussen deelnemers in de simulatie verlopen via procedures, die op papier en cd zijn vastgelegd. De werkelijkheid van de deelnemers is vereenvoudigd weergegeven. De bedrijfsvoering van alle betrokken marktpartijen is teruggebracht tot een klein aantal kenmerken:

- hoeveel investeringsruimte men heeft;
- wat belangrijkste doel van organisatie is;
- hoeveel en wat voor rechten men bezit bij start van de simulatie.
-

De werkelijkheid van een ontwikkelingslocatie wordt vereenvoudigd weergegeven en de werkelijkheid van een stad ook. De gamesimulatie speelt zich af in Honderdduizendstad en richt zich op de ontwikkelingslocatie Iederdorp, nu nog een agrarisch gebied (de Iederpolder).



Voor het overige komt de simulatiewerkelijkheid sterk overeen met de huidige woningmarkt en het huidige projectontwikkelingsproces. Zo kan de gamesimulatie een zo realistisch mogelijke benadering van de werkelijkheid genereren en zijn de effecten van de regimewijziging op het gedrag van actoren zo realistisch mogelijk. De situatie is geladen met:

- kenmerken van de formele institutionele structuur van de woningmarkt;
- kenmerken van de informele institutionele structuur van de woningmarkt;
- kenmerken van de belangrijkste actoren;
- kenmerken van de woningmarkt zelf (samenstelling, prijzen, aantallen, nieuwbouwtempo, eigendomsverhoudingen,) en de belangrijkste factoren die van invloed zijn op de woningmarkt (economische omstandigheden, inkomensontwikkeling, overheidsbeleid, rente).

Daarnaast is de simulatie geladen met een concrete situatie op de projectontwikkelingsmarkt van een uitleglocatie bij een grote stad in Nederland (scenario 1 en 3) resp. een herstructureringsituatie, gekoppeld aan een uitleglocatie (scenario 2) bij die zelfde stad, waar een nieuwbouwprogramma van 1.000 woningen ontwikkeld moet worden. De situatie werd geladen met:

- kenmerken van de stad;
- kenmerken van de lokale woningmarkt;
- eigendomsverhoudingen op de uitleglocatie;
- kaarten van de stad met daarop ook de nieuwe ontwikkelingslocatie en de eigendomsverhoudingen.

Selectie van deelnemers

De deelnemers voor de drie gamesimulaties zijn geselecteerd en samengesteld uit mensen die ervaring hebben met de betreffende rol, op basis van *'theoretical sampling'*. (Dit is volgens Van de Westelaken en Peters een methode om respondenten met een bepaalde expertise, gericht te selecteren voor het onderzoek, zoals de gamesimulatie). Er is bewust en gericht op zoek gegaan naar geschikte respondenten. Bijvoorbeeld omdat ze in de praktijk projectontwikkelaar zijn, of omdat ze deze rol lange tijd hebben gehad. Aantrekkelijk was ook wanneer deelnemers in de praktijk in de loop van hun werkende leven meerdere rollen in het ontwikkelingsproces in de praktijk hebben ervaren, om zo in de reactie al te kunnen anticiperen op reacties van andere deelnemers. De deelnemers zijn niet via een steekproef getrokken, maar op basis van hun kennis en kunde. Dit vraagt van de onderzoek om *'met een zo open mogelijke blik naar de werkelijkheid kijken, op zoek naar gevestigde en contrasterende gevallen'* (Van de Westelaken en Peters, 2005). Met dit doel selecteerde ik allereerst mensen uit mijn eigen netwerk en vroeg vervolgens naar anderen in hun netwerk met een bepaald profiel (ervaring, functie). Uitgangspunt voor de selectie is dat de deelnemers zoveel mogelijk representatief moeten zijn voor marktpartijen in de projectontwikkelingsmarkt. Dat betekent dat het in de praktijk gaat om hoogopgeleide mannen en vrouwen met minimaal enkele jaren relevante werkervaring als deelnemer in één of meerdere actorgroepen. De deelnemers hebben over het algemeen een belangrijke functie binnen de organisatie, zonder tot het management te behoren. (op overige sociologische kenmerken van de deelnemersgroepen is niet geselecteerd).

In de samenstelling van deelnemersgroepen per simulatie is gestreefd naar een selectie van twee deelnemers uit elke relevante deelnemersgroep van marktpartijen op de projectontwikkelingsmarkt. In de praktijk had ik voor de gamesimulatie soms te maken met afzeggingen op het laatste moment, waardoor sommige rollen tijdens de simulatie door slechts één persoon vervuld konden worden. Deelnemers waren afkomstig uit de volgende actorgroepen:

- Woningcorporaties: vooral medewerkers van projectontwikkelingsafdeling. Bij voorkeur woningcorporaties die grond aankopen om te ontwikkelen maar ook woningcorporaties die zich niet op de grondmarkt begeven.
- Gemeenten: vooral medewerkers grondbedrijf en/of projectmanagementbureau die actief zijn in koop en verkoop van gronden.
- Projectontwikkelaars en bouwers: vooral projectmanagers. Belangrijk is zowel relatief grote als relatief kleine projectontwikkelaar te laten participeren. De reden hiervoor is dat kleine projectontwikkelaars vaak een andere ontwikkelingsstrategie op de grondmarkt hebben dan grote: de eerste groep koopt bij voorkeur een kleine kavel, op een strategische plek in het gebied, om daarmee af te dwingen dat hij kan meedoen in de ontwikkeling. De tweede koopt graag zoveel mogelijk grond in het gebied, om gegarandeerd te zijn van zoveel mogelijk bouwstroom.
- Institutionele woningbeleggers/ontwikkelaarbeleggers: vooral projectmanagers van de projectontwikkelingsafdeling, maar daarnaast ook acquisiteurs van de afdeling aankoop. Dit is een institutionele *belegger in de woningmarkt*, die geïnteresseerd is in grond vanwege de waarde van grond bij woningontwikkeling/belegging.
- Grondeigenaren op uitleglocaties: boeren en grondspeculanten of *beleggers in de grondmarkt*. De belegger in de grondmarkt is een andere dan de belegger in de woningmarkt: de grondwaardeontwikkeling van agrarische grond is immers ook een investeringscategorie voor sommige beleggers. In de gamesimulatie is deze rol soms ingevuld door rentmeesters. Een boer die zich op de grondmarkt van nieuwe woninglocaties begeeft, laat zich immers ook praktisch altijd adviseren door rentmeesters, bleek uit gespreken met marktactoren.

De kernactoren in het ontwikkelingsproces zijn ook de kernactoren in de gamesimulatie geweest.

Figuur 1. Referentiesysteem met uitsnedes uit het spelconcept: tabellen: behoeften, doelen, verantwoordelijkheden, bevoegdheden, middelen, opties van de belangrijkste actoren

Voorbeeld : Gemeente: ontwikkelingsbedrijf en projectmanager	
Behoeften	<ul style="list-style-type: none"> Voorkeur voor actief grondbeleid op locatie/ behoefte om grond in plangebied aan te kopen en daarna tegen hogere residuele waarde te verkopen. Kan gaan om zowel aankoop van eigendom als om bouwrechten. Behoeft om meest geschikte marktpartijen voor ontwikkelingsopgaven te selecteren. Verschi in positie tussen projectmanager en grondbedrijver zit primair in feit dat grondbedrijver overwegend financiële belangen in ogenschouw neemt en streeft naar zoveel mogelijk actief grondbeleid, terwijl een projectmanager meer de ontwikkeling van het project als geheel voor ogen heeft.
Doelen	<ul style="list-style-type: none"> Regie voeren op toekomstige projectontwikkeling. Inkomsten verwerven uit gemeentelijke grondexploitatie.
Verantwoordelijkheden en bevoegdheden	<ul style="list-style-type: none"> Regiefunctie op de ruimtelijke ordening/projectontwikkeling vervullen. Zorgen voor aantrekkelijke nieuwe woninggebieden, inclusief alle bij behorende publieke en private voorzieningen. Realiseren beleidsdoelstellingen over ruimtelijke kwaliteit, realiseren van aandeel sociale woningen et cetera.
Middelen	<ul style="list-style-type: none"> Budget om grond aan te kopen en de grondexploitatie door te financieren. Publiekrecht instrumenten als onteigeningsrecht, voorkeursrecht, bestemmingsplan opstellen. Privaatrecht: mogelijkheden om privaatrechtelijke afspraken te maken met projectontwikkelaars/ boeren en anderen, zoals bouwclaims, joint ventures, of beperkt zakelijke rechten in te zetten.
Opties	<ul style="list-style-type: none"> Wel of geen grond aankopen in uitleggebied. Wel of niet marktpartijen in concurrentie te selecteren. Wel of niet gebruik maken van mogelijkheden die publiekrecht biedt om ontwikkelingsrecht verplicht af te scheiden.
Voorbeeld: Projectontwikkelaar met grond (groot en klein), of zonder grond (groot en klein)	
Behoeften	<ul style="list-style-type: none"> Grond en/of bouwrechten bezitten om zo gegarandeerd te zijn van toekomstige ontwikkelingsopgaven/ bouwstromen. Samenwerken met andere grond en/of bouwrechten bezittende partijen om zo gegarandeerd te zijn van toekomstige ontwikkelingsopgaven/ bouwstromen. Voor partijen die al grond hebben geldt de behoefte grond en/of bouwrechten bij te kopen (bijvoorbeeld tot aan de marge die de competitie-regelgeving stelt). Voor partijen die nog geen grond hebben, kan de afweging gelden wel of niet actief te worden in het plangebied door aankoop van ofwel grond, ofwel bouwrechten. Behoeften van kleine en grote ontwikkelaars lopen uiteen in die zin dat kleine projectontwikkelaars slechts beperkt grond of bouwrechten kunnen aankopen en dus inzetten op een kleine strategische positie waarmee samenwerking met andere partijen kan worden afgedwongen, dan wel waarmee gespeculeerd kan worden om de rechten uiteindelijk tegen een zo hoog mogelijke waarde te verkopen.
Doelen	<ul style="list-style-type: none"> Winst maken op de projectontwikkelingsmarkt door zoveel mogelijk woningbouwprojecten (inclusief voorzieningen) te ontwikkelen met een zo omvangrijk mogelijke winstmarge. Voor grote ontwikkelaars hoeft dit niet op één locatie binnen een gemeente beperkt te blijven. Voor kleinere ontwikkelaars zit er een maximale omvang van de draagkracht aan die de ontwikkelaar aankan, zowel qua ontwikkelingsopgave, als qua voorfinanciering in de vorm van grondaankoop en bouw- en bijkomende kosten. Voor kleine ontwikkelaars spelen daarom naast het directe doel van winst op bouwen ook het doel van een plan ontwikkelen en rechten plus plan als geheel verkopen aan een ontwikkelaar, dan wel het samenwerken met een grotere ontwikkelaar in het plangebied.
Verantwoordelijkheden en bevoegdheden	<ul style="list-style-type: none"> Verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de projectontwikkelaar hangen af van organisatiestructuur en omvang van de ontwikkelende partij: meestal leggen projectleiders van een gebied een investeringsbeslissing (wel/niet kopen) voor aan directie, op basis van financiële en markttechnische analyses. 'Go/no go' wordt bepaald aan de hand van rendementsverwachtingen (ten opzichte van rendementseis), risicoanalyse en investeringsruimte. Vooral voor wat betreft dat laatste zal een kleine projectontwikkelaar soms andere keuzes maken dan een grote projectontwikkelaar.
Middelen	<ul style="list-style-type: none"> Grond en/of rechten kopen in toekomstige ontwikkelingsgebieden. Dit kan zijn van de gemeente als grondeigenaar in het gebied, maar ook van private eigenaren (ontwikkelaars/boeren/investeers). Privaatrechtelijke samenwerkingscontracten sluiten om met een andere ontwikkelaar, corporatie, gemeente of grondeigenaar de ontwikkeling te gaan doen. Dit kan overigens betrekking hebben op locaties binnen het plangebied, maar ook daarbuiten (bijvoorbeeld in de vorm van het uitrusten van bouwrechten op andere ontwikkelingslocaties). Nieuwe holdings/bv's oprichten om zo competitiewetgeving te ontduiken (?) en eigendom en bouwrechten in het plangebied te behouden.
Opties	<ul style="list-style-type: none"> Wel of geen grond bijkopen (en ook beslissing waar in het plangebied je dan grond bijkoopt). Wel of geen bouwrechten (bijkopen). Wel of geen samenwerking aangaan met anderen, die wel of geen grond/en of rechten in het plangebied hebben. Grond houden, dan wel grond verkopen aan gemeente, andere projectontwikkelaars die al wel/geen grond hebben. Grond houden dan wel verkopen maar eerst bouwrechten afsplitsen en bouwrechten wel of niet verkopen. Bouwrechten en recht op in de toekomst gerealiseerd vastgoed al in vroeg stadium aan belegger en/of eindgebruiker verkopen, met de optie het project nog te ontwikkelen. <p>En wanneer grond/bouwrechten zijn gekocht:</p> <ul style="list-style-type: none"> Kiezen voor woningtypen en segmenten en prijsklassen, op locaties en in het plangebied als geheel en hierover afstemmen met anderen.

Er zijn nog andere groepen actief in de projectontwikkelingsmarkt, zoals financiers, die kunnen beslissen over het ondersteunen van de projectontwikkelaars en partijen die binnen de eigen organisatie van invloed zijn op een 'go' of 'no go'-beslissing bij het aankopen van grond of ontwikkelen van een bepaalde locatie. Ook de rollen van (andere) adviseurs, notarissen en advocaten zijn uit de simulatie weggelaten, net als de eindgebruikers van woningen (de toekomstige kopers/huurders van de woningen). De keuze om deze groepen niet in de simulatie te laten deelnemen hangt primair samen met de inschatting van mijzelf en gesproken marktactoren dat deze deelnemers niet behoren tot de kernpartijen die actief zijn in het projectontwikkelingsproces en minder sturend zijn in het proces als geheel. Dit aspect kwam ook in de evaluaties aan de orde. De betrokken participanten herkenden het gemaakte onderscheid tussen kernactoren en overige actoren in het ontwikkelingsproces. Een andere – praktisch ingegeven – overweging om de overige actoren in het ontwikkelingsproces niet te laten deelnemen in het spelproces heeft als voordeel dat een vereenvoudiging van de gamesimulatie wordt doorgevoerd en dat het accent in de simulatie komt te liggen op het gedrag van kernactoren.

Voor de simulatie was belangrijk dat deelnemers zoveel mogelijk in teams konden werken van twee dezelfde actoren, zodat ze tijdens de simulatie met elkaar konden overleggen over de te volgen strategie in de simulatie. Daarnaast werden van enkele actorgroepen meerdere teams geformeerd (van projectontwikkelaars en woningcorporaties), net zoals dat in de praktijk voorkomt, om de dynamiek tussen verschillende partijen binnen één actorgroep in beeld te krijgen. Het komt in de praktijk immers veelvuldig voor dat partijen beslissingen nemen over het al dan niet vormen van coalities om zo te komen tot een aantrekkelijke en rendabele ontwikkeling van woningen op de locatie.

De primaire motivatie van de deelnemers voor de simulatie was interesse in het onderwerp, betrokkenheid in het ontwikkelingsproces en daardoor belang bij invloed op de manier waarop het rechtsregime er eventueel uit zou kunnen zien. Daarnaast speelde voor de deelnemers ook de mogelijkheid om op een andere manier te netwerken met collega's mee.

6. Gamesimulaties doen

Tijdens de drie gamesimulaties ervoeren de participanten de nieuwe regels in een gesimuleerde omgeving, met alle relevante informatie en eigen achtergrondkennis. Vragen die opkwamen besdiscussieerden ze in een praktische situatie, tijdens het ontwikkelen van een denkbeeldige woningbouwlocatie.

Werking van de gamesimulaties

Ieder simulatie was verdeeld in twee korte plenaire sessies (om het scenario toe te lichten en aan het eind te evalueren) en een doorlopende groepsessie waarin de deelnemers een ontwikkelingslocatie probeerden te realiseren van 1.000 woningen binnen een rechtsregime waarvan de rechtswijzigingen deel uitmaakten. Ze ervoeren daardoor sterke en zwakke elementen in de wetswijziging en kregen op basis van interactie tussen marktpartijen gevoel voor wat de wijziging in het rechtsregime voor hen en andere marktpartijen in interactie betekende.

Deelnemers vulden daarnaast individueel twee vragenlijsten in over deze thema's/invallshoeken vanuit het perspectief van de eigen beroepsgroep. Ze ontvingen vooraf zeer beperkte informatie in de vorm van een zogenaamde 'Poldercourant', bestaand uit 1 A4, waarin de ophanden zijnde wetswijziging werd toegelicht. Op de dag zelf was er een brochure van de gemeente waarin de wetswijziging in enkele A4's uit de doeken werd gedaan en was er een korte plenaire sessie (vijfentwintig tot dertig minuten), waarin praktische aspecten van de dag werden toegelicht, deelnemers werden voorgesteld, de wetswijziging werd besproken en een introductie werd gegeven over de simulatieomgeving (Honderdduizendstad, de ontwikkeling van de lederpolder).

Per experiment zijn vijftien tot twintig geselecteerde personen uitgenodigd, afkomstig uit verschillende actorengroepen. Tijdens de game was er ondersteuning van twee speelleiders (ikzelf en Vincent Peters) en daarnaast zes rapporteurs.

Het aspect 'tijd' in de gamesimulatie

De gamesimulatie kampt met sterke tijdbeperkingen, in die zin dat de hele gamesimulatie gedurende één dag, van 12.00 tot 19.30 uur plaatsvond (exclusief voorbereiding en evaluatie). De tijdshorizon in de simulatie loopt over enkele jaren, van 2008 tot en met circa 2013. Na de start van de simulatie liep de tijd gedurende de hele ontwikkelingsperiode door en was sprake van één simulatieronde, zonder onderbrekingen. De simulatie begon telkens in 2008, wanneer in 'de Poldercourant' een artikel staat over de wijziging in het rechtsregime die op 1 januari 2009 zal ingaan. In 2009 is de regimewijziging concreet ingevoerd.

Dataregistratie tijdens de gamesimulaties

Alle resultaten tijdens de gamesimulaties werden geregistreerd op de volgende manieren:

- audio-opnamen gemaakt op alle zeven overleglocaties gedurende de dag;
- vragenlijsten op twee momenten gedurende de dag;
- gedurende de gehele dag hebben rapporteurs de gesprekken van de deelnemers gevolgd.
-

Ondanks dat de verslaglegging van de simulatie telkens zo feitelijk mogelijk is weergegeven, zitten hier interpretaties in. Dit is inherent aan de methode. Insteek in de verslaglegging is een zo exact mogelijke reconstructie van de dag, langs de sporen van de observaties van de notulisten en de registratie van de gesprekken op cd's. De cd's zijn afgeluisterd en geordend op de belangrijkste thema's zoals deze tijdens de simulatiedag aan de orde kwamen, daarnaast is aan de hand van de cd's telkens een procesreconstructie gemaakt.

Deze wijze van dataregistratie houdt niet in dat de deelnemers, spelleiding, de observatoren ten allen tijde een volledig overzicht van het geheel hebben. 'Mensen handelen in de situatie vanuit hun perceptie en interpretatie van feiten en gebeurtenissen, aldus construeren en reconstrueren zij de feiten en gebeurtenissen en creëren zelf de werkelijkheid die ontstaat.' (Mastik e.a. 1995) Om desondanks zoveel mogelijk tot intersubjectieve resultaten te komen, zijn bij veel gebeurtenissen meerdere notulisten aanwezig geweest om de gang van zaken vast te leggen. Ook in de zaal was op zeven verschillende locaties opnameapparatuur aanwezig om de besprekingen en onderhandelingen gedurende de gamesimulatie vast te leggen.

bijlage bij hoofdstuk 5

Bijlage bij hoofdstuk 5

1. Verloop gamesimulatie over ontkoppeling van eigendom en ontwikkelingsrecht

Op 6 juni 2007 namen 12 personen deel aan de gamesimulatie Iederpolder. Deelnemers waren publieke en private marktpartijen:

Box 4: deelnemers

- Twee woningmarktacquisiteurs van institutionele beleggers (John Bindels van AZL en Peter van Marle van Achmea), in de rol van een ontwikkelaarbelegger (Vastbank) en een institutionele belegger (NL Real Estate).
- Een bouwverzorger (Loes Mooijen), in de rol van Vastbouw.
- De twee projectontwikkelaars (Eric Meijerink van Matser en Mike Nes van Bouwfonds), in de rol van de ontwikkelaar zonder grond Vastis en de ontwikkelaar ABM.
- Twee gemeentelijke projectleiders met grondbedrijfervaring (Henk Berends en Sjon Debie van de gemeente Nijmegen), in de rol van grondbedrijvers van de gemeente Honderdduizendstad, projectleiders van de Iederpolder.
- Twee woningadviseurs/acquisiteurs van woningcorporaties (Carel Nobbe van Talis en Olaf Olthoff van Portaal Vastgoedontwikkeling), in de rol van de corporatie Woonstee en de corporatie Polderwoning.
- Een rentmeester (Peter Overwater), als rentmeester van der Hoeve, vertegenwoordiger van 4 boeren.
- Een vastgoedadviseur (Duco Bodewes) en één vastgoed-onderzoeker (Edwin Buitelaar) in de rol van de ontwikkelaarbelegger Vastbank en de rol van institutionele belegger van NL Real Estate.

De deelnemers hadden zoveel mogelijk dezelfde rol in de simulatie als zij in werkelijkheid hebben³³. Ze ontvingen vooraf allen dezelfde beperkte hoeveelheid informatie over de game, ter voorbereiding op deze dag. Bij binnenkomst kregen ze een rol toebedeeld en ontvingen ze aanvullende informatie over hun rol en de wetgeving waar men in de game mee te maken kreeg³⁴. De rollen in de game werden zoveel mogelijk vervuld door twee personen per rol. Dit is als gevolg van vijf afmeldingen op de dag voor de game niet in alle gevallen gelukt. Consequentie was dat twee rollen in de gamesimulatie door slechts één persoon vertegenwoordigd werden. De spelleiding bestond uit een observatieteam van zes getrainde notulisten en twee spelleiders: een inhoudelijke spel leider (ikzelf) voor de vragen tijdens de gamesimulatie en een spel leider om de procedures op de dag in de gaten te houden (Vincent Peters).

2. Resultaten gamesimulatie over ontkoppeling van eigendom en ontwikkelingsrecht

Per partij is beschreven wat hun visie op de nieuwe bouwrechtwet is, gebaseerd op hun ervaringen in de gamesimulatie. Deze visie op de bouwrechtwet is gereconstrueerd op basis van geluidsopnamen en een procesverslag. Indien wenselijk zijn een uitgebreid procesverslag en thematisch verslag beschikbaar. In de volgorde van de rapportage is geprobeerd de invloedrijkste actoren groepen als eerste weer te geven.

³³ Uitzonderingen waren het team van een belegger en een adviseur die een ontwikkelaarbeleggersrol hadden en een team van een vastgoedonderzoeker die met een andere belegger samen een beleggersteam vormde.

³⁴ Deelnemerslijst, een promotieboekje over Iederdorp/Honderdduizendstad en een korte brochure over de op handen zijnde regimewijziging. Daarnaast is een exemplaar van 'de Poldercourant' toegevoegd, die zij ook vooraf ontvingen. Zie bijlage voor een voorbeeld van dit materiaal.

Visie van de gemeente tijdens de simulatie

Uitgangspositie: De twee deelnemers namens de gemeente zijn als projectleider verantwoordelijk dat het Masterplan IJderdorp zoals dat is opgesteld gerealiseerd gaat worden. De gemeente beschikt in 2008 over circa 2 hectare (5%) van het grondgebied in de IJderpolder, die ze in 2003 heeft verworven tegen een agrarische grondprijs van 5 euro per meter. De opgave van de gemeente is dat de locatie zo goed mogelijk wordt ontwikkeld, binnen de geplande bouwperiode en binnen de randvoorwaarden van de nieuwe wetgeving.

Visie en gedrag gedurende de gamesimulatie

In het proces van de visievorming heeft het gemeenteteam een aantal ontwikkelingen doorgemaakt. In eerste instantie was men zeer positief over de nieuwe regelgeving. *'Het aardige van de nieuwe wet is dat het de mogelijkheid biedt dat er nu echt concurrentie tussen ontwikkelaars moet zijn'* zoals een van hen bij de start uitsprak. De projectleiders zetten deze situatie af tegen hun eigen ervaringen met de ontwikkeling van een Vinex-locatie, waar ontwikkelaars onderling afspraken maken over de ontwikkeling van woningen en prijssegmenten en waar de afstemming zo ver gaat dat de gemeentelijke projectleiders het gevoel hebben dat er op geen enkele manier geconcentreerd wordt, laat staan op kwaliteit. De gemeente vindt de nieuwe afbakening van de rechten in eerste instantie aantrekkelijk, vooral het aspect dat eigendom niet meer belangrijk is, maar dat alleen bouwrechten er nog toe doen. Daar staat tegenover dat ze vanaf de start de publiekrechtelijke competitie-regelgeving als complex ervaren en dat heeft volgens hen het ongewenste effect dat marktpartijen ofwel onderhands meer gaan samenwerken en om die reden niet concurreren, of dat versnippering in de woningproductie leidt tot inefficiëntie. *'Deze regels leiden tot allerlei onduidelijk gedrag'*. Gedurende het proces veranderde daardoor ook het positieve gevoel over de bouwrechtwet, omdat de complexiteit van het flankerende publiekrecht volgens hen contraproductief werkt. Ze signaleert: *'Als je het zo ziet (wijzend op de onderhandelingen tussen marktpartijen die plaatsvinden), krijg je de indruk dat de concurrentie met nieuwe regels niet automatisch toeneemt'*. Wederom wordt de vergelijking met de Vinex-locaties getrokken en men ziet nu vooral overeenkomsten. *'...dat er zoveel afspraken worden gemaakt over de verdeling van woningen, wie doet wat en wie neemt wat over van wie, zodat er weliswaar voldoende marktpartijen betrokken zijn in de ontwikkeling, maar dat geen sprake is van concurrentie om het bouwen en ook geen concurrentie om de ontwikkelingsopgave...'*. Alle deelnemende marktpartijen *'doen er alles aan om de regels te vermijden en de opgave zo te ontwikkelen als ze altijd doen'*. De gedachte is dat het mechanisme van de werking van de grondmarkt hetzelfde blijft: *'De grond wordt gekocht door ontwikkelaars, daarna is de concurrentie weg. Je maakt het contract zo dat je formeel voldoet aan de regels, maar de werkelijke praktijk verandert niet. Je dwingt ontwikkelaars misschien juist wel sterker in elkaars armen dan nu, omdat je door de complexiteit van de regels samenwerking zoekt, om toch te voldoen aan de gemeentelijke eisen. En partijen doen er alles aan om hun eigen positie zoveel mogelijk te beschermen'*. De gemeente worstelt met haar positie ten opzichte van het consortium-nieuwe-stijl en het samenwerkingsverband van de grondeigenaren. Is hier sprake van onduidelijkheid van de competitie-regels? En is deze onduidelijkheid tegen te houden? Zou de gemeente dat willen? Uitgangspunt is dat de samenwerkende partners geen rechtspersoon vormen, daarbuiten is de gemeente geneigd samenwerking toe te staan.

De regelgeving werkt volgens de gemeente beknellend. Ze maakt steeds meer gebruik van onteigening als stok achter de deur: als partijen niet voldoen aan regels, dan wil ze deze onteigenen. Verder oriënteert ze zich op faciliterend grondbeleid. Dit betekent dat ze zich richt op het opstellen van een exploitatieovereenkomst waarin ze wil inzetten op kostenverhaal van apparaatskosten, het verrichten van publieke taken wanneer de woningen ontwikkeld zijn. Kosten moeten worden verrekend op basis van een verdeelsleutel, naar rato van eigendom. De gemeente realiseert zich dat het rechtsregime handvatten biedt voor gemeentelijke sturing: als de gemeente wil, kan ze de ontwikkelingsopgave door middel van gemeentelijk beleid dat zéér veel aanbieders per segment vraagt, zó sturen dat de ontwikkeling de facto niet mogelijk is zonder de grond te onteigenen, om zo te komen tot actief grondbeleid met een gemeentelijke gronduitgifte op basis van marktselectie. Bovendien kan het dreigen met onteigening marktpartijen tot haast dwingen in het realiseren van de benodigde afspraken over de verdeling van bouwrechten. Dit laatste heeft ze vaak ingezet gedurende de simulatie.

Verwachte en ervaren effecten op strategie

De nieuwe regels dwingen de gemeente meer na te denken over hun ontwikkelingsstrategie. Immers: wanneer ze geen actief grondbeleid voert en eigendom verkoopt, hoe ga je dan om met kostenverhaal? De gemeente geeft er de voorkeur aan geen actieve grondpolitiek te voeren en ze overweegt geen ontwikkelende rol of risicodragende rol in de ontwikkeling. Ze besluit bouwrechten te verkopen en bloot eigendom op de grond te houden. Daarnaast vindt ze het belangrijk goed te monitoren of marktpartijen zich aan de nieuwe regels houden. Wanneer dat niet het geval is, is ze voornemens de bouwrechten te onteigenen.

Daarnaast herkent de gemeente dat ze een exploitatieovereenkomst moet gaan opstellen om apparaatskosten van het plan (MER, bestemmingsplan en Masterplan) in rekening te brengen bij de grondeigenaar. Daar komt bij dat voor de publieke delen van het plan de gemeente in principe zeer afhankelijk wordt van de goodwill van private grondeigenaren.

Verwachte en ervaren effecten op prijzen van rechten

De gemeente voelt zich onzeker over de waarde van de rechten en blijft die onzekerheid gedurende de hele gamesimulatie in meer of mindere mate houden. Waar het gaat om de *waarde van het grondeigendom* wilde ze haar eigen grond liever niet verkopen tegen een residuele grondwaarde, maar tegen afspraken over kostenverhaal voor publieke ruimte en het in eigendom houden van het bruto deel van het terrein. Toen het samenwerkingsverband 'geen woorden maar daden' de gemeente in de loop van 2008 een aanbieding deed voor de grond van 50 euro per m² kavel voor het netto deel van de gemeentelijke kavel, vond ze deze prijs te laag. De transactieprijs van 120 euro per m² ruwe grond die andere partijen overeengekomen waren vond ze in eerste instantie hoog en later deed ze de uitspraak deze grondprijs bij nader inzien toch heel reëel te vinden. De gemeente gaf de voorkeur aan het grondeigendom in eigen portefeuille te houden en alleen de bouwrechten te verkopen. Over de *waarde van de bouwrechten* stemde ze in met de andere marktpartijen dat een prijs van 60 tot 65 euro per meter een goede waarde zou zijn. De *waarde van het blote eigendom* is voor hen het restant van de grondwaarde minus de waarde van het bouwrecht en transactiekosten. Het blote eigendom zou gedurende het ontwikkelingsproces een verdere waardeontwikkeling kunnen doormaken, gelijk aan de waardeontwikkeling van de woningmarktprijzen. 'Je kunt wel gaan rentenieren en aan de Middellandse Zee gaan zitten als je de bouwrechten hebt verkocht en je bloot eigendom houdt, waarvan je dan gewoon canon ontvangt', aldus één van de gemeentedeelnemers. De prijzen van de woningen werden volgens de gemeente niet beïnvloed door de nieuwe regels.

Verwachte en ervaren effecten op transacties in rechten

In vergelijking tot de situatie voor 2008, leidt de bouwrechtwet in hun optiek tot een groter aantal transacties in rechten. De gemeente verwacht dat op termijn er een groot onderscheid zal ontstaan tussen de kadastrale eigendommenkaart en de bouwrechtenkaart. Uitgangspunt is dat ze de regels van zowel de bouwrechtwet en de competitie regelgeving zo goed mogelijk willen handhaven. Door deze bril bekijken ze ook de onderhandelingen die private marktpartijen voeren over de transactie van eigendom en bouwrechten en de samenwerkingsverbanden die gesmeed worden in termen van optiecontracten en samenwerkingsverbanden. Bij de andere marktpartijen is er veel interesse in de gemeentelijke grondpositie in het plangebied. De gemeente wil in principe niet zelf participeren in de ontwikkeling van de locatie.

Verwachte en ervaren effecten op ontwikkelingstempo

De gemeente verwacht dat er een lappendeken aan posities van eigendom en bouwrecht zal ontstaan. Dat heeft volgens haar een vertragend effect op het ontwikkelingsproces. Dit geldt zowel voor het proces dat marktpartijen onderling voeren om te komen tot deze lappendeken, als voor de gemeentelijke regie tijdens de ontwikkeling van de lederpolder. In de competitie regels schuilt voor de gemeente het praktische probleem dat regie voeren over een plan met veel verschillende participanten per deelgebied een hogere gemeentelijke administratieve last met zich meebrengt dan vóór 2008. Dezelfde administratieve handelingen moeten vaker gedaan worden in het ontwikkelingsproces. Bovendien: het is ingewikkeld met veel partijen aan tafel afspraken te maken.

Om het bouwtempo zo hoog mogelijk te laten zijn en de fasering voor de IJderpolder niet te veel te vertragen, besluit de gemeente (slechts) drie woningsegmenten te definiëren, waarbinnen de grondeigenaren telkens vijf aanbieders moeten presenteren om onteigening te voorkomen. Om deze reden stelt de gemeente ook voor om per jaar slechts één woningtype te ontwikkelen. Daar staat tegenover dat ze in het najaar van 2008 ook een procesversnellend effect van de nieuwe regels signaleert: *'De nieuwe situatie leidt wel meer tot samenwerking, omdat de grondeigenaar veel minder dan in de praktijk voor 2008 achterover kan leunen als hij te veel grond heeft om te voldoen aan de competitie-regelgeving'.* In de tweede helft van 2009 komt deze verwachting ook uit. De gemeente komt erachter dat ze de samenwerking tussen ontwikkelende partijen en grondeigenaren sterk kan bevorderen. Dreigen met onteigening dwingt marktpartijen tot haast in het realiseren van de benodigde afspraken over de verdeling van bouwrechten. Dit maakt dat het ontwikkelingsproces een versnelling doormaakt.

Verwachte en ervaren effecten op prijs-kwaliteitverhouding van woningen

De initiële uitgangspositie van de gemeente is dat met meer concurrentie tussen ontwikkelaars de prijs-kwaliteitverhouding van de nieuwbouwwoningen in de IJderpolder waarschijnlijk omhoog zal gaan. Ook gedurende de game geeft de gemeente aan dat er een zekere positieve werking uit zou kunnen gaan van participatie in de woningontwikkeling van verschillende typen partijen: niet alleen ontwikkelaars, maar ook beleggers en woningcorporaties en bouwers die allemaal deels ontwikkelen. *'Voordeel van het consortium is dat er beleggers en woningcorporaties in het consortium zijn en dat deze partijen sterk insteken op de langetermijnkwaliteit van het plangebied'.*

Gedurende de simulatie realiseert de gemeente zich steeds meer dat de regels er niet toe leiden dat er effectieve concurrentie tussen ontwikkelaars komt. Dat betekent ook dat de prijs-kwaliteitverhouding van de woningen niet noemenswaardig zal veranderen als gevolg van de nieuwe regels. Ze signaleren dat wanneer de bundels woningen in eenzelfde prijssegment te klein worden, dit een negatief effect heeft op de bouwkosten per m² bvo. Dit zou volgens hen een negatief effect kunnen hebben op de prijs-kwaliteitverhouding van de woningen.

Een andere waarneming die de gemeente tijdens het ontwikkelingsproces doet, is een mogelijk verband tussen de prijs-kwaliteitverhouding van de woningen en dat marktpartijen alleen op informele basis samenwerking zoeken. *'Als de partijen hun samenwerking niet formeel maken op het moment dat men een contract sluit met de gemeente, kunnen de afspraken tussen gemeente en ontwikkelende partijen misschien juist wel zwakker zijn dan in de huidige setting, omdat je het niet met een pps-contract met alle betrokkenen kunt bevestigen. Dit maakt de samenwerking van de ontwikkelende partijen misschien wel instabiel'.* De gemeentemensen twijfelen of deze vorm van samenwerking leidt tot verbetering van de huidige situatie. De situatie die ze waarnemen inspireert hen ook tot de bespiegeling dat de competitie-regels hen de kans geeft de transacties in de IJderpolder tot een dermate absurd niveau te kunnen laten uitpakken, dat de ontwikkeling voor geen enkele normaal rekenende vastgoedpartij nog aantrekkelijk is. Dit betekent dat ze de segmentatie van de woningtypen fijnmazig zouden kunnen insteken. Je frustreert daarmee weliswaar de natuurlijke ontwikkeling van de wijk, maar het nettoresultaat zou kunnen zijn dat het onmogelijk is voor grondeigenaren te voldoen aan de competitie-regels. De gemeente staat dan in haar 'recht' alle bouwrechten in de IJderpolder te onteigenen, zodat ze deze zelf kan uitgeven op basis van marktselectie in concurrentie. De gemeente signaleert dat een dergelijk scenario fruikend zou kunnen zijn voor de ontwikkeling van de IJderpolder en de prijs-kwaliteitverhouding van de woningen.

Verwachte en ervaren effecten op segmentatie van de woningen

Uitgangspunt voor de gemeente is dat de IJderpolder een mooie en goed gedifferentieerde woonwijk wordt, met sociale woningen. Dit duiden ze aan met de term *'ongedeelde stad'*, waarbij de bestaande verdeling van woningsegmenten in de nieuwe IJderpolder zoveel mogelijk gevolgd moet worden. Daarnaast streeft ze naar een evenwichtige fasering en verdeling van woningtypen binnen het plangebied. Deze inhoudelijke lijn komt onder druk te staan, omdat de competitie-regels dit uitgangspunt praktisch onmogelijk maken volgens hen. Volgens de gemeente is het heel goed mogelijk dat naast de gemeentelijke segmentering van woningen een soort schaduwsegmentering ontstaat. Ze signaleert dat marktpartijen meer moeten afstemmen met elkaar over de segmentatie van het woningprogramma, niet vanwege markttechnische uitgangspunten, maar omdat je anders niet voldoet aan de regels voor de competitie-regelgeving. Dit is niet een wenselijke situatie. Maar praktische omstandigheden dwingen

de gemeente daar wel min of meer toe, is het gevoel. Bijkomende factor is dat een te groot aantal woningmarktsegmenten er ook toe zou kunnen leiden dat de administratieve last voor de gemeente te hoog wordt.

Deze overwegingen leiden ertoe dat de gemeente uiteindelijk kiest voor het vaststellen van een woningbouwprogramma in drie segmenten (goedkoop, middel, duur). Korte tijd is overwogen om zelfs maar twee marktsegmenten te definiëren. De meerwaarde hiervan vonden ze echter beperkt, in vergelijking tot de nadelen die dit met zich mee zou brengen voor de bevordering van de concurrentie tussen ontwikkelaars en het streven de prijs-kwaliteitverhouding van de woningen te vergroten.

Ze realiseren zich dat juist de beslissing over het aantal te definiëren woningmarktsegmenten een zeer grote impact heeft op de werking van de bouwrechtwet. *'...Dus de randvoorwaarden voor de wetswijziging hebben zeer grote invloed op het uiteindelijke woningplan'*. Om het bouwtempo en de bouwkosten van het woningprogramma te bevorderen spreken ze verder de voorkeur uit om per jaar woningen in maar één prijssegment te realiseren. De uitgangspunten bij de startpunt van de gamesimulatie zijn dus wat betreft de segmentatie en fasering losgelaten.

Visie en gedrag van ontwikkelende beleggers tijdens de gamesimulatie

Uitgangspositie: De ontwikkelende beleggers hadden bij start van de gamesimulatie een grondeigendomspositie van circa 10 hectare in de IJerpolder. Men beschikte over een goede financiële positie en de deelnemers hadden van hun directeur de taak meegekregen een zo groot mogelijk aantal woningen met een aantrekkelijk rendement te realiseren.

Het team van de ontwikkelende belegger streeft tijdens de game naar het kopen van zoveel mogelijk grond: van de rentmeester en de gemeente. De ontwikkelende beleggers waren als eerste partij bereid samen met de rentmeester te komen tot berekening van de residuele waarde van de grond onder de nieuwe regels. Uitgangspunt in deze berekening was dat de waarde van het bouwrecht en de waarde van eigendom praktisch gezien samenvallen. De gekozen strategie om zoveel mogelijk grond in het plangebied te verwerven, leidde halverwege de simulatie, in 2009/2010, tot stress binnen het team, omdat men zich realiseerde dat verkoop van bouwrechten nodig was om onteigening te voorkomen. De residuele waarde die de ontwikkelende belegger had betaald voor de grond was immers fors hoger dan de onteigeningswaarde van de grond en dat zou een substantiële verliespost kunnen betekenen.

In een poging om afzonderlijk van het blote eigendom van de grond over te gaan tot verkoop van bouwrechten, vonden de deelnemers het moeilijk de waarde van bloot eigendom op deze grond te bepalen. Het team startte in de loop van 2009/10 een inschrijvingsprocedure op voor losse verkoop van rechten. Vooral de belegger, de corporatie zonder grond en de ontwikkelaar zonder grond hadden hier wel interesse in. Onzekerheid over de waarde en de verhandelbaarheid van het recht maakte de onderhandeling hierover traag. Gedurende deze periode onderhandelde de rentmeester namens de ontwikkelende beleggers een nieuw samenwerkingsverband uit, waarin de grondeigenaren gezamenlijk 95% van de grond in de IJerpolder in eigendom hadden en samen gingen werken met vier andere partijen om zich aan de gemeente te presenteren als samenwerkingsverband van vijf formeel 'concurrerende' ontwikkelende partijen. Dit leidde tot afketsen van de deal met overige deelnemers (zonder grondeigendom) over het afnemen van bouwrechten.

De ontwikkelende beleggers hebben in de game veel aandacht besteed aan gebundelde ruil van bouwrechten in een bepaald segment tegen bundels andere bouwrechten. Gedachte was te komen tot een pakket van bouwrechten in een segment met een optimale mogelijke opbrengstpotentie. Het team ging er vanuit dat woningen met een verkoopwaarde vanaf drie euroton en de kavels voor particulier opdrachtgeverschap de meest aantrekkelijke opbrengstpotentie van de grond (per m2 kavel) had. De winstpotentie van het ontwikkelen en de winstpotentie van het bouwen zijn buiten beschouwing gelaten.

Visie van ontwikkelende beleggers op effecten van de bouwrechtwet en de competitieregels

Effecten op strategie

Uitgangspunt in de strategie was het streven naar een zo groot mogelijke grondpositie: de nieuwe regels kunnen juist voor een ontwikkelende belegger nieuwe marktkansen bieden om ook bouwrechten los te verkopen, omdat men eigenaar van de grond blijft. Verkoopt men bijvoorbeeld aan een bouwverhuurder die koopwoningen gaat verkopen, dan heeft de eigenaar een grondbank voor bloot eigendom. Dit kan volgens hen een interessante belegging zijn.

Een alternatieve strategie waarover wordt gesproken door het team is dat men de grond na ontwikkeling aan eigenaargebruikers verkoopt, als ware men een ontwikkelaar. Voor de beleggingsportefeuille kan het interessant zijn bouwrecht te verkopen aan een ontwikkelaar, grond in eigendom houden en dan een sale & lease back-constructie op te zetten om de woningen weer in portefeuille te krijgen en deze vervolgens te verhuren. *'Ik zou het wel graag willen doen, met bouwrechten. Maar ik heb ook onzekerheid over hoe de rechten in de praktijk werken op de korte en lange termijn en wat is nu precies bloot eigendom en wat is nu precies de waarde van bouwrecht, zowel in geld als in rechten en wat je ermee kunt'.* Belangrijk is volgens hem dan de handelingspraktijk waar in aanvulling op de wetgeving bepaalde werkwijzen ontstaan die de waarde van rechten en de verhandelbaarheid verklaren: hoe marktpartijen ermee omgaan en wat woonconsumenten wel of niet aantrekkelijk vinden.

Verwachte en ervaren effecten op prijzen van rechten

De ontwikkelende beleggers worstelden gedurende het eerste jaar van de game met de manier waarop ze de waarde van de rechten moeten bepalen, zowel eigendomsrechten als de waarde van bouwrecht. De waarde van nieuwbouwwoningen zou volgens hen onder de nieuwe wet niet wijzigen ten opzichte van de huidige situatie. De methode van waardebepaling van de grond was evident (residueel rekenen). Samen met de rentmeester deden de ontwikkelende beleggers aannamen voor de parameters die de residuele waarde van grondeigendom konden benaderen. Op basis daarvan berekenden ze (gezamenlijk) een residuele grondwaarde van 120 tot 180 euro per m² kavel. Belangrijk in de waardebepaling was het uitgangspunt dat het Masterplan voor de IJerpolder grote realisatiezekerheid met zich meebracht. Deze zekerheid betekende dat men op een relatief hoge grondwaarde rekende, hoger dan de gemeentelijke onteigeningswaarde van het bouwrecht. Daarnaast werd de waarde beïnvloed door het uitgangspunt dat ze op basis van de documentatie concludeerde dat Honderdduizendstad een aantrekkelijke en stabiele woningmarkt was.

De ontwikkelende beleggers kozen ervoor vroeg in de ontwikkelingstermijn van de locatie grond te verwerven, juist ook om zo optimaal gebruik te kunnen maken van de verwachte waardestijging van de grond: ze rekenden op een situatie waarin de woningmarktprijzen met 5% per jaar zou stijgen tot aan start bouw. De grondwaarde zou als gevolg hiervan onder normale omstandigheden met minimaal zo'n 10% tot 20% per jaar stijgen. Dit was een argument om snel tot contractafspraken te komen.

De waarde van het af te scheiden bouwrecht bleek moeilijk te schatten, als gevolg van ervaren onzekerheid over de handelingspraktijk bij een bouwrecht. Om deze reden boden de ontwikkelende beleggers de rechten aan in de vorm van een openbare bieding. In gesprekken hierover leek een prijs van circa 60 euro per meter kavel redelijk te zijn, maar dit is meer instinctief tot stand gekomen dan berekend. De waarde van het bouwrecht werd beïnvloed doordat de gemeente dreigde het surplus aan bouwrecht te onteigenen tegen een waarde van 30 euro per meter.

In de waardebepaling van de rechten gingen ze er niet van uit dat de bouwrechtwet risico's met zich meebracht die een nivellerende werking zouden kunnen hebben op de waarde van de woningen en de waarde van het grondeigendom. Ook is geen rekening gehouden met een eventueel dalend effect van de bouwrechtwet op de waarde van de eigendom als gevolg van hogere proceskosten tijdens het ontwikkelingstraject.

Verwachte en ervaren effecten op transacties in rechten

De ontwikkelende beleggers verwachten dat als gevolg van de bouwrechtwet het aantal transacties in het ontwikkelingsproces zal toenemen. Gedurende het verloop van het proces ervoer men daarnaast dat het

type transactie kan veranderen. Het gaat immers niet alleen om verkoop van eigendom of niet, maar ook om mogelijke verkoop van rechten. De ontwikkelende beleggers hebben geprobeerd dit type transactie op gang te brengen gedurende de dag, juist omdat ze hier ook commerciële waarde in zagen.

Verwachte en ervaren effecten op ontwikkelingstempo

De ontwikkelende beleggers gingen in hun ontwikkelingsstrategie niet uit van een vertragende werking van de nieuwe regels op het ontwikkelingstempo. Toch kwam in de besprekingen die ze onderling en met andere deelnemers voerden naar voren, dat het ontwikkelingsproces als geheel vertraagt, als gevolg een gewenningsproces aan nieuwe regels. De bouwrechtwet werd ervaren als een extra te nemen hobbel in het ontwikkelingsproces, die leidt tot meer onderhandelen, meer afspraken maken en meer samenwerken. Dit kost tijd en dempt het ontwikkelingstempo.

Daar komt bij dat ze als grondeigenaar het ontwikkelingsproces moedwillig enigszins wilden vertragen om te profiteren van waardestijging van de grond en het vastgoed tijdens het ontwikkelingsproces. Voor de grondeigenaren zijn er weinig risico's aan de uiteindelijke ontwikkeling van de woningen, er is immers geen kans dat de woningbouwplannen voor de locatie worden gecancelld. *'Dit geeft ons het belang om even terug te hangen en de gemeente een visie en bestemmingsplan te laten maken. En vervolgens rustig te onderhandelen over een programma, waarbij de gemeente druk voelt om te komen tot woningproductie'*. Toen de gemeente met de bouwrechtwet actief de mogelijkheid verkende de bouwrechten te onteigenen, ontstond bij de ontwikkelende beleggers haast en probeerde men met behoud van positie snel te voldoen aan de gemeentelijke eisen.

Verwachte en ervaren effecten op prijs-kwaliteitverhouding van woningen

De ontwikkelende beleggers hebben zich gedurende de gamesimulatie nauwelijks verdiept in de consequenties die de wet zou kunnen hebben op de prijs-kwaliteitverhouding van de woningen. Op de momenten dat het aan de orde kwam, was dit alleen globaal. In enkele gesprekken kwam aan de orde dat de prijs-kwaliteitverhouding van woningen omhoog gaat wanneer ontwikkelaars/bouwers echte concurrentie ervaren. De bouwrechtwet brengt dit in principe echter niet met zich mee, stelden ze, wel kunnen er meer aanbieders per segment komen, maar dit is nog geen daadwerkelijke concurrentie tussen aanbieders. Meer ontwikkelingslocaties en een groter jaarlijks woningprogramma zou dit wel kunnen bewerkstelligen.

Verwachte en ervaren effecten op segmentatie van de woningen

De ontwikkelende beleggers schatten bij start van de bouwrechtwet in dat de regelgeving leidt tot een grotere differentiatie van prijssegmenten en locatietypen. *'Het wordt een grote puzzel, om maar een zo groot mogelijk aantal woningen te kunnen realiseren'*. Deze uitspraak werd overigens gedaan in de startfase van de gamesimulatie. In de latere fasen van de game werd evident dat de ontwikkelaarbeleggers een belang hebben om formeel in het gemeentelijk beleid zo min mogelijk verschillende woningtypen afzonderlijk te benoemen, om te voorkomen dat je met veel partijen moet samenwerken ('concurreren').

Visie van de rentmeester die de boeren vertegenwoordigt tijdens de gamesimulatie

Uitgangspositie: De rentmeester vertegenwoordigt bij start van de gamesimulatie vier boeren die elk 5 hectare in het plangebied van de IJderpolder hebben. De boeren hebben de rentmeester de opdracht meegegeven namens hen een zo aantrekkelijk mogelijk rendement op hun grondeigendom te realiseren, in relatie tot het risico. De manier waarop dit gebeurt, laten ze over aan de expertise van de rentmeester.

Visie en gedrag tijdens de gamesimulatie

De visie van de rentmeester op de bouwrechtwet is gemengd. Vanuit het perspectief van de boeren die hij vertegenwoordigt, biedt de wet kansen om hun positie in het ontwikkelingsproces te versterken en langer in het ontwikkelingstraject betrokken te zijn. Dit is aantrekkelijk omdat het verdienende vermogen van de grond in eigendom bij de boeren zo omhoog gaat.

Voor het ontwikkelingsproces als geheel (dus los van de belangen van de partijen die hij vertegenwoordigt) ziet de rentmeester toch vooral bezwaren tegen de bouwrechtwet. In de eerste plaats hangt dit samen met zijn gevoel dat nieuwe regels sowieso leiden tot extra complexiteit en onderhandelingen³⁵. Daarnaast legt hij vergelijkingen met erfpacht en benoemt hij als belangrijkste nadeel van erfpacht dat eigenaargebruikers van woningen gemiddeld genomen liever op eigendom dan op erfpacht wonen, wanneer ze de keuze hebben. De introductie van bouwrechten is in zijn optiek daarom 'tegen de stroom in'.

De rentmeester zag in dat zijn onderhandelingspositie sterk was. De boeren zouden in principe altijd nog grondeigendom kunnen behouden in geval van ontwikkeling en beschikken dus gedurende het ontwikkelingsproces over een sterke positie ten opzichte van andere actoren. Dit betekende voor de rentmeester dat hij in de simulatie zich letterlijk comfortabel nestelde in zijn stoel en bereid was met alle geïnteresseerden in de grondaankoop een verkennend gesprek te voeren. In dit gesprek was zijn insteek toe te lichten dat de boeren niet per se voornemens zijn hun grond te verkopen en dat ze overwegen over te gaan tot zelfrealisatie. De bouwrechtwet biedt hier immers prima mogelijkheden voor, volgens de rentmeester. Daarnaast gaf hij in de verkennende gesprekken telkens aan dat de boeren alleen verkopen wanneer de grondprijs goed is en recht doet aan de ontwikkelingszekerheid die bestaat op de grond. Hij etaleerde het feit dat het grondeigendom in zijn portefeuille een hoge verwachtingswaarde heeft en dat het zeer warme grond is (dat wil zeggen grond waarop de kans dat hierop binnen enkele jaren ontwikkeld kan worden zeer hoog is). Hij nodigde gesprekspartners uit met een aantrekkelijk bod op de eigendom of het bouwrecht te komen, uitgaande van de residuele grondwaarde. Toen hij eigendom aan de ontwikkelende beleggers verkocht, bedong hij in het verkoopcontract de voorwaarde dat de boeren konden meedelen in eventuele extra waardetijgingen in de grond. Om deze reden bleef hij de ontwikkelaarbeleggers ondersteunen in hun belang om een woningprogramma te realiseren met een zo hoog mogelijke residuele waarde.

In de loop van de gamesimulatie, gaf hij steeds meer de voorkeur aan samenwerking met grote grondeigenaren in het plangebied. Hij ging er daarbij vanuit dat ze gezamenlijk een manier zouden kunnen vinden om gedwongen ontkoppeling van bouwrecht te voorkomen door informeel afspraken over samenwerking te maken, waarbij partijen onderling flexibel rechten op de ontwikkeling van woningen zouden ruilen en waarbij een ontwikkelaar zoveel mogelijk één prijssegment woningen realiseert. Dit bleef zijn uitgangspunt in de slotfase van de game. Hij initieerde toen de samenwerking tussen de grote grondeigenaren in het plangebied en zocht vervolgens naar een manier waarop de gemeente tevreden gesteld en ontkoppeling voorkomen kon worden.

Verwachte en ervaren effecten op strategie

Uitgangspositie van de rentmeester is dat de boeren hun grond graag willen inzetten voor woningbouw. Het is voor hen vanzelfsprekend dat de agrarische bestemming beëindigd moet worden. Dit zien ze als een financieel aantrekkelijke uitgangssituatie. Het is echter niet zo dat ze daarom direct willen verkopen. Integendeel, de strategie van de rentmeester bestaat eruit gedurende de eerste fasen van de game zoveel tijd te rekken in het ontwikkelingsproces, om daarmee te hopen op een hogere grondopbrengst. Hij heeft niet direct voorkeur voor bouwrecht of volledig eigendom behouden, maar zet in op de financieel best mogelijke afspraak. De nieuwe regelgeving biedt kansen en de boeren willen onderhandelen over verkoop van eigendom of bouwrechten op de grond. De volgende opties zijn mogelijk volgens de rentmeester:

- 'knock out-bod', waarbij ze grondeigendom in één keer verkopen wanneer deze voldoende opbrengt;
- grondeigendom inbrengen, verkopen aan ontwikkelaar en dan meedelen op basis van nabetaling, die in de tijd wordt uitgezet;
- grond in eigendom houden zelf (laten) ontwikkelen door een procesmanager en een bouwer, zonder een ontwikkelaar, bijvoorbeeld met tijdelijke overdracht van bundels bouwrecht waarbij deze rechten aan verschillende partijen worden verstrekt;

Tot slot signaleert hij een alternatief scenario waarbij zijn cliënten worden onteigend.

De boeren geven er de voorkeur aan om langer in het ontwikkelingsproces mee te lopen. Deze keuze hangt

³⁵ De rentmeester is in dat opzicht een bekend voorstander van het beter gebruiken van bestaande regels, anders dan het introduceren van nieuwe regels.

samen met het als laag ervaren ontwikkelingsrisico op de locatie en de gedachte dat er grote zekerheid is over het realiseren van de woningen. De boeren dragen volgens de rentmeester in deze ontwikkeling alleen bouwrisico en afzetrisico en deze risico's zijn in zijn optiek draaglijk. De rentmeester wacht af tot potentiële kopers door middel van berekeningen laten zien wat de commerciële waarde is van het vastgoed. In de loop van 2009 ontstaat voorkeur voor verkoop van grondeigendom met nabetaling: er is dan helemaal geen risico in het ontwikkelingsproces terwijl de financiële opbrengst relatief hoog kan zijn.

Verwachte en ervaren effecten op prijzen van rechten

De rentmeester gaat er van uit dat de *waarde van nieuwbouwwoningen* en de ontwikkeling van prijzen onder de nieuwe wet niet zal wijzigen ten opzichte van de huidige situatie. Er kan een klein voordeel zitten in vertraging van het ontwikkelingsproces, om zo extra schaarste op de markt voor nieuwbouwwoningen te creëren. De *waardebepaling van de grond* gebeurde op basis van de residuele methode. De rentmeester berekende de waarde als volgt:

- Het gehele plan is 40 hectare bruto terrein, waarop 1000 woningen ontwikkeld mogen worden. Hij gaat er vanuit dat het programma bestaat uit een differentiatie van 30% sociale woningen, 30% woningen in het middensegment, 30% vrijesectorwoningen en 10% particulier opdrachtgeverschap. Dit programma bepaalde het bouwvolume. Voor de marktwaarde gaat de rentmeester uit van vierkantemeterprijzen per woning: 2.000 euro voor sociale woningen (VON, per m2 gbo), 2.200 euro voor middensegment woningen en 2.700 euro voor dure woningen en voor vrije kavels residuele waarde van 200 euro per m2 kavel. Een alternatieve methode is uitgaan van een uitgifteprijs van 300 euro voor bouwrijpe grond bij particulier opdrachtgeverschap en dan kosten terugrekenen: uitgaande van 100 euro bouw- en woonrijp maken houdt je dan nog 200 euro per meter kavel over.
- Afhankelijk van het woningsegment rekent de rentmeester met een standaard grondquote voor eigendom van grond inclusief bouwrecht. De sociale woningen hebben een standaardgrondprijs van 20.000 euro per woning. Voor vrije kavels loopt de grondquote op tot 50% per woning. Op basis van deze indicatieve uitgangspunten heeft de bouwrijpe grond een waarde van drie miljoen euro per hectare, ofwel 300 euro per m2.
- Om van de waarde van bouwrijpe grond naar ruwe bouwgrond te gaan, moet een marge voor de opslag voor winst, risico's en renteverlies worden afgetrokken. Uitgaande van vijf jaar ontwikkelingstermijn met een rentepercentage van 5%, heeft de ruwe bouwgrond een waarde van circa 185 euro per m2 kavel.

De rentmeester rekent uiteindelijk met een indicatieve grondwaarde minimaal 120 euro per m2 plus een winstdelingsregeling van 50% op de resterende residuele waarde van het programma. De rentmeester schatte in dat de waarde fors hoger kon worden, afhankelijk van de mogelijkheid om duurdere woningen te realiseren en meer particulier opdrachtgeverschap in het plan te realiseren. Daarom bedong hij in het verkoopcontract een winstdelingsregeling waarbij de grondprijs hoger kon worden, bij een beter (duurder) woningprogramma. De *waarde* van het af te scheiden *bouwrecht* moet volgens de rentmeester bijna één op één overeen komen met de waarde van eigendom (met daarin een impliciet bouwrecht). Hij benoemde dat de waarde van het gesplitste blote eigendom praktisch nihil is en daarom de waarde van het bouwrecht bijna 100% overeenkomt met de waarde van grondeigendom, voor 2009.

Verwachte en ervaren effecten op transacties in rechten

De rentmeester verwacht dat het aantal transacties in het ontwikkelingsproces zal toenemen door de bouwrechtwet. Gedurende het verloop van het proces raakte de rentmeester er echter steeds meer van overtuigd dat niet zozeer het aantal transacties veranderde, of het type transacties, maar dat de regels er toe leiden dat het marktpartijen in het ontwikkelingsproces steeds meer afspraken met elkaar moeten maken over hoe ze de woningbouwopgave realiseren. *'Regels zijn geen doel op zich, maar een doel gericht op het realiseren van bouwvolume in een bepaalde variatie. Partijen doen wat nodig is om dat bouwvolume te realiseren. Deze regels maken deze ontwikkeling alleen lastiger, maar niet fundamenteel anders'*, aldus de rentmeester.

Verwachte en ervaren effecten op ontwikkelingstempo

De rentmeester ziet vooral in de beginfasen van het ontwikkelingsproces het belang van vertragen. Dit in combinatie met de zekerheid over de uiteindelijke realisatie, maakt dat de boeren die hij vertegenwoordigt zo lang mogelijk kunnen meeprofitieren van de waardeinstijging. Hij is er van overtuigd

dat het ontwikkelingsproces als geheel vertraagt als gevolg van nieuwe regels: iedereen moet er aan wennen, er moet meer overlegd en onderhandeld worden. Dit dempt het ontwikkelingstempo. In de tweede helft van de simulatie ontstaat er een kentering in zijn gedrag. De gemeente heeft dan gedreigd het grondeigendom van de ontwikkelende beleggers te onteigenen, wanneer deze niet voldoen aan de competitie-regels. De onteigening werkte als stok achter de deur voor de rentmeester om gezamenlijk met anderen te komen tot een samenwerkingsverband van partijen dat voor de gemeente acceptabel was, om onteigening te voorkomen. Dit had een tempobevorderend effect.

Verwachte en ervaren effecten op prijs-kwaliteitverhouding van woningen

De rentmeester ging tijdens de gamesimulatie niet expliciet in op de effecten van de bouwrechtwet op de prijs-kwaliteitverhouding van de woningen. Hij maakte in diverse opmerkingen over zijn visie op de nieuwe regels wel duidelijk dat scheiding tussen grondeigendom en dat wat erop staat, voor woonconsumenten meer onzekerheid betekent over waar ze recht op hebben met een bouwrecht en bloot eigendom. Deze situatie is vergelijkbaar met erfpachtsituaties zoals die nu voorkomen. Erfpacht op een woning gaat in zijn optiek ten koste van de prijs-kwaliteitverhouding van de woning. Ook al omdat de woonconsument blijft betalen voor de waardestijging van de grond (afhankelijk van de erfpachtvoorwaarden, toevoeging EG). Hij deed geen uitspraken of gesplitst grondeigendom de ruimtelijke of bouwkundige kwaliteit van de woning beïnvloedt.

Verwachte en ervaren effecten op segmentatie van de woningen

De rentmeester ging in al zijn onderhandelingen uit van een eenvoudige segmentatie van de woonsegmenten, uitgaande van 30% sociale woningen, 30% woningen in het middensegment en 30% woningen in het vrijesectorsegment, naast tien procent particulier opdrachtgeverschap. Hij gaf aan dat de bouwrechtwet het aantrekkelijk kan maken minder prijssegmenten in de woningmarkt te onderscheiden. De bouwrechtwet kan in zijn optiek dus invloed hebben op de segmentatie van de woningen. Wel pleitte de rentmeester voor het verhogen van het aantal duurdere woningen in de Iederpolder. Dit werd vooral ingegeven door zijn wens de residuele waarde van de grond zo hoog mogelijk te maken.

Visie van de ontwikkelaar zonder grond tijdens de gamesimulatie

Uitgangspositie: De ontwikkelaar zonder grond heeft in het verleden nog geen grondpositie verworven in de Iederpolder. Honderdduizendstad is echter wel één van de belangrijkste steden in de focusregio van de ontwikkelaar en hij wil zoveel mogelijk nieuwbouwwoningen op Iederdorp realiseren, met een voor hem aantrekkelijke differentiatie van woningsegmenten en prijs-kwaliteitverhouding. Met dit doel moet de ontwikkelaar afspraken maken met (publieke en private) marktpartijen over het toebehoren van rechten (bouwrechten, eigendom) op grond en de segmentatie van woningbouwtypen en prijzen binnen het plangebied van de Iederpolder.

Visie en gedrag gedurende de gamesimulatie

De ontwikkelaar zonder grond heeft een haat-liefdeverhouding met de nieuwe regels. Aan de ene kant ervaart hij de regels als lastig en hebben deze in zijn optiek vooral tot gevolg dat locatieontwikkeling gaat over het adagium dat diegene die de grond heeft, bepaalt. Deze frustratie loopt op wanneer zijn pogingen stranden om gedurende de eerste fase van de dag grond aan te kopen bij grondeigenaren. Tegen de gemeente zegt hij: *'de nieuwe spelregels veranderen eigenlijk niet de werkwijze die de afgelopen jaren ook op Vinex-locaties opgeld deed. Marktpartijen kopen zich in een vroeg stadium in op een locatie en zijn vervolgens niet altijd bereid om samenwerking te zoeken'*.

Aan de andere kant ziet hij kansen in het nieuwe rechtsregime. Hij erkent in de loop van de simulatie steeds meer dat grondeigenaren op zijn minst formeel van een flink deel van hun bouwrechten af moeten om onteigening te voorkomen. Hij gaat actief bij de gemeente lobbyen dat deze de competitiewetgeving strikt handhaaft en niet schroomt regelsovertredende grondeigenaren te onteigenen van hun bouwrechten. Hij spreekt uit dat de wet zal maken dat bouwrechten afzonderlijk verhandeld zullen gaan

worden. Hij vertelt de beleggers dat het bouwrecht zich naar zijn verwachting zal ontwikkelen tot een soort appartementsrecht van de woning, los of vast van bloot grondeigendom. Wel vraagt hij zich af wat de juridische en economische waarde van vooral het blote eigendom en afgescheiden bouwrecht zal zijn. Hij trekt de vergelijking met erfpacht en zegt dat *'we proberen daar juist vanaf te komen in Nederland en dan ga je het hier weer introduceren'*. Tegelijkertijd signaleert hij mogelijkheden voor ontwikkelaars zonder grondpositie die voor de bouwrechtwet sowieso buiten spel stonden. *'Posities van eigenaren met gronden en partijen zonder grondposities worden eenvormiger. In die zin biedt het bouwrecht ook wel kansen voor eigenaren zonder grond... Je zou meer kunnen samenwerken op basis van expertise'*.

De ontwikkelaar zonder grond heeft in 2008 moeite om positie te verkrijgen in de ontwikkeling van het gebied. Hij besluit initiatief te nemen tot het bijeenroepen van alle belanghebbenden in het plan onder het mom dat er geen visie op het plan is en dat partijen vooral bezig zijn met *'koehandel'*. Dit lijkt vanuit zijn perspectief bezien vooral een manier om aan tafel te komen en een eigen rol in de ontwikkeling van de lederpolder te kunnen opeisen als visievormer. De ontwikkelaar heeft de kansen op aankoop van grondeigendom niet benut, vanwege zijn onzekerheid over de te betalen bedragen en dat hij ervan uitging dat de grondeigenaren tegen (semi-) agrarisch grondprijzen zouden verkopen. Hij hield er geen rekening mee dat de rentmeester de boerenbelangen langer zou kunnen behartigen in de nieuwe situatie. Daarop dreigde de ontwikkelaar in de loop van de eerste fase van de simulatie met lege handen achter te blijven. De ontwikkelaar benadrukt vanaf dat moment steeds stilliger dat meer vanuit een visie ontwikkeld moet worden en stuurt aan op het voortouw van de gemeente in het ontwikkelen van een visie. Hij ziet de gemeente als regisseur en zichzelf als projectontwikkelaar die zijn expertise kan inbrengen als kenner van de markt. Daarnaast stuurt hij aan op vergaande samenwerking tussen partijen, om gezamenlijke plannen te maken onder zijn adviseurschap. Vervolgens organiseert hij enkele (kleinere) grondeigenaren en anderen zonder grondeigendom in het plangebied in een soort informeel 'consortium' met de naam *'Geen woorden maar daden'* te vormen. Het samenwerkingsverband bestaat uit partijen die in staat zijn de woningen gezamenlijk te ontwikkelen, zodat men voldoet aan de competitie-regels en tegelijkertijd sterk kan samenwerken. De precieze vorm van het samenwerkingsverband zonder een juridische entiteit te vormen, blijft overigens onduidelijk. De projectontwikkelaar is in staat draagvlak te verwerven voor zijn acties onder andere marktpartijen zonder grond en organiseert contacten met de gemeente. Hij biedt zich aan anderen aan als ontwikkelende partij op grond van anderen om een front te vormen tegen de rentmeester. Hij weet echter geen grote grondeigenaren in de lederpolder te strikken voor contractueel vastgelegde samenwerking.

Dit betekent dat in de loop van de simulatie de samenwerking binnen het verband onder druk komt te staan en dat samenwerkende partners afhaken en contacten buiten het verband zoeken. Het gaat het 'consortium' in de loop van de 2009 steeds meer om het toebehoren van bouwrechten en niet meer om eigendom in het plangebied. De ontwikkelaar zonder grond verliest zijn coördinerende rol.

Verwachte en ervaren effecten op strategie

De ontwikkelaar heeft begin 2008 enkele pogingen ondernomen om grond te verwerven (bij de rentmeester, de gemeente en bij de ontwikkelaars met grond). Hij ervoer het als lastig om grond te verwerven en voelde zich ook niet altijd hartelijk ontvangen door eigenaren met grondposities. Vervolgens benadrukte hij het belang van een samenhangende visie op een ontwikkelingslocatie en dat hij daar als ontwikkelaar een bindende rol in zou kunnen spelen. Hij verweet de gemeente niet snel genoeg met een kwalitatief hoogstaande visie op het gebied te komen en bood zichzelf aan daarbij te ondersteunen. Dit verschafte hem positie en betere contacten met andere deelnemers in de game. Deze contacten heeft de ontwikkelaar gebruikt om te komen tot een los samenwerkingsverband van partijen die allemaal een deel van de ontwikkelingsopgave zouden kunnen realiseren en zo de gemeente zou kunnen helpen om de ontwikkeling van de Honderdduizendpolder tot een goed einde te brengen.

Verwachte en ervaren effecten op de waarde en prijzen van rechten

De ontwikkelaar zonder grond heeft zich slechts beperkt uitgelaten over de *waarde van grondeigendom* in de lederpolder. Wel stelde hij dat de grondprijs die grondeigenaren vroegen in zijn optiek te hoog was. In de eerste fase van de game heeft hij bij diverse grondeigenaren geïnformeerd naar de waarde van grond. Hij was echter niet bereid te rekenen met meer dan een agrarische waarde met opslag en bleef onder de

onteigeningswaarde van circa 30 euro per m² kavel. In de loop van 2008 bood hij namens het consortium 50 euro per m² kavel aan voor de gemeentelijke grond. Hij achtte dat toen een aantrekkelijke prijs om grond tegen te verwerven. Enige tijd later sprak hij naar andere partijen uit dat de grondprijs van 120 euro per m² kavel een hele reële prijs zou kunnen zijn: *'Niet te hoog en niet te laag'*, gezien de zekerheid die het (onder voorwaarden van de competitie-regels) geeft om woningen te kunnen ontwikkelen. In de loop van de simulatie toen hij zich begon te realiseren dat volledig eigendom voor hem moeilijk te verwerven bleek, raakte hij ook steeds meer geïnteresseerd in de waarde van het bouwrecht. De indicatieve prijs van rond de 60 euro per m² gbo voor bouwrecht leek hem op dat moment indicatief een reële waarde. Hij heeft de waarde van het bouwrecht echter niet residueel op basis van eigen berekeningen proberen vast te stellen, maar liet aan de beleggers weten, voor die prijs zeker geïnteresseerd te zijn. In de waardebepaling van de rechten ging hij er niet vanuit dat de bouwrechtwet invloed zou hebben op de waarde van de woningen.

Verwachte en ervaren effecten op transacties in rechten

Hoewel de ontwikkelaar niet daadwerkelijk overging tot het sluiten van transacties, onderschreef hij bij start van de game het belang van zo veel mogelijk grondpositie verwerven. Hij signaleerde dat anderen daar beter in slaagden. De hoge frequentie van transacties hiervan maakte dat hij zich afvroeg of de regels wel op een manier zouden uitpakken die past binnen de Europese regelgeving over concurrentie tussen marktpartijen en kartelvorming. Omdat partijen met grondeigendom hem weinig kansen leken te bieden zocht hij samenwerking met de woningcorporaties, beleggers en de bouwer. Deze samenwerking leidde overigens niet tot concrete transacties, maar één van de gezamenlijke doelen was het verwerven van de grond van de gemeente. *'De gemeente zou het concurrentiebeleid kunnen bevorderen door haar bouwrechten aan de samenwerkende partijen in het consortium nieuwe stijl te verkopen'*.

Verwachte en ervaren effecten op ontwikkelingstempo

Samen met de andere marktpartijen zonder grondposities spreekt de ontwikkelaar zonder grond tegen de gemeente uit dat de bouwrechtwet zal leiden tot vertraging van het ontwikkelingstempo, meer zelfs nog dan in de praktijk voor 2008. *'Dit hangt ermee samen dat de regels meer handel in rechten in eigendom en bouwrechten (...) stimuleert'*. Omdat deze onderhandelingen veel tijd en geld kosten, vertraagt het ontwikkelingsproces.

Verwachte en ervaren effecten op de prijs-kwaliteitverhouding van woningen

De ontwikkelaar zonder grond heeft het gevoel dat de nieuwe regels niet leiden tot verhoging van de prijs-kwaliteitverhouding van de woning, omdat er meer aandacht is voor transacties en er minder nadruk ligt op de samenhang in het plan. *'We moeten veel meer toe naar samenwerking om een hoge kwaliteitsdoelstelling te realiseren. Om kwaliteit te realiseren, heb je juist een samenhangende visie op de locatie nodig. Deze regels kunnen er toe leiden dat juist die samenhangende visie een ondergeschoven kindje wordt. Dat betekent dan in de praktijk dat juist de prijs-kwaliteitverhouding van de woningen verslechtert in mijn optiek'*, aldus de ontwikkelaar, samen met de woningcorporatie zonder grond.

Verwachte en ervaren effecten op de segmentatie van de woningen

De ontwikkelaar zonder grond kent een belangrijke rol toe aan de manier waarop de gemeente de woningsegmentatie vaststelt. De definiëring van de segmentatie neemt een cruciale rol in de werking van de bouwrechtwet in. Immers: *'Zonder visie op het plan waarin een segmentatie is gemaakt van de woningsegmenten kunnen we eigenlijk helemaal niet inschatten hoe de competitiewetgeving eruit zal komen te zien. Dat betekent dat de effecten van de nieuwe regels op de projectontwikkeling sterk blijven samenhangen met gemeentelijke beleid'*. En later: *'De segmentatie van de woningen heeft directe gevolgen voor de samenwerkingsmogelijkheden van marktpartijen'*. Hij stemt in met het pleidooi van de belegger bij de gemeente om op deze gronden het aantal woningsegmenten per jaar zo veel mogelijk te beperken en dat kan volgens hem heel ver gaan. Later zegt hij samen met de beleggers tegen de gemeente: *'De competitie-regels maken het logisch om in de gemeentelijke segmentering het onderscheid tussen huur en koop te laten vervallen. Juist om ontwikkeling mogelijk te maken en enigszins exploitabele plangebieden te ontwikkelen, betekent dit in de praktijk dat je niet langer wilt sturen op onderscheid tussen koop en huur. Je raakt dus ook meer regie kwijt. (...) Het heeft in die zin ook negatieve effecten'*.

Visie van ontwikkelaars met grond tijdens de gamesimulatie

Uitgangspositie: De ontwikkelaar heeft in 2002 10 hectare van het plangebied van de IJderpolder verworven (tegen agrarische waarde). Honderdduizendstad is één van de belangrijkste steden in zijn ontwikkelingsregio en hij heeft de opgave zo actief mogelijk te zijn in het plangebied, met een vanuit zijn ontwikkelaarsperspectief zo aantrekkelijk mogelijke differentiatie van woningsegmenten en prijs-kwaliteitverhouding. Met dit doel maakt de ontwikkelaar afspraken met (publieke en private) marktpartijen over het toebehoren van rechten (bouwrechten, eigendom) op grond en de segmentatie van woningbouwtypen en prijzen binnen het plangebied van de IJderpolder.

Visie en gedrag tijdens de gamesimulatie

De ontwikkelaar heeft in eerste instantie een goed gevoel bij de nieuwe regels en ziet kansen om aanvullend op de eigen positie nog nieuwe rechtsposities (eigendom of bouwrecht) te verwerven. Een belangrijke notie van de ontwikkelaar: *'de regels pakken realistisch uit, omdat je ziet dat je ondanks de regels vooral zoveel mogelijk met alle betrokkenen samenwerkt en met elkaar rekent wat ieders belangen zijn en op basis daarvan rechten verkoopt of ruilt'*. In die zin verandert de bouwrechtwet het ontwikkelingsproces in zijn optiek niet fundamenteel. Wel spreken de ontwikkelaars tijdens het diner uit dat het ontwikkelingsproces omslachtiger wordt, met hogere transactiekosten en uiteindelijk hetzelfde resultaat. De ontwikkelaars erkenden in gesprek met de rentmeester voorkeur voor volledig eigendom boven bouwrecht op de grond. Dit hangt samen met de ervaren onzekerheid over de handelingsruimte die bouwrecht en bloot eigendom op lange termijn geven. *'Daar komt bij dat je graag een zo groot mogelijke zeggenschap hebt over de locatie waar je ontwikkelt, met zo min mogelijk opgelegde beperkingen'*.

De ontwikkelaar met grond werkt gedurende de dag intensief samen met andere marktpartijen. In eerste instantie zoekt ze contact met de andere belangrijke grondeigenaren (rentmeester en ontwikkelende beleggers). Besprekingen gaan over de overname van grond of bouwrechten en gezamenlijk komen tot een visie op de kern van de regels en wat dat voor hen als grondbezittende ontwikkelaar betekent. In de eerste fasen van de gamesimulatie streefde de ontwikkelaar naar het verder verwerven van rechtsposities in het plangebied. Daarbij ging het in eerste instantie om eigendom, maar eventueel ook aanvullende bouwrechten. In de loop van de simulatie verschoof de aandacht van de ontwikkelaar naar manieren hoe de eigen rechtspositie zo goed mogelijk beschermd kon worden in het ontwikkelingsproces. Daarbij was van belang dat de ontwikkelaar samenwerking zocht met andere partijen om (gezamenlijk) aan de gemeente formeel te kunnen laten zien dat alle marktsegmenten in de IJderpolder door vijf ontwikkelende partijen gerealiseerd zouden worden. Informeel bleef de ontwikkelaar zijn eigen posities behouden en was hij niet geneigd daar afstand van te doen.

In de loop van de simulatie ontstaat bij de ontwikkelaar enige spanning, wanneer hij zich realiseert dat de competitiegronden ertoe gaan leiden dat de gemeente de huidige grondpositie mogelijk onteigend. Hij onderkende twee strategieën om hiermee om te gaan:

- de ontwikkelaar bood de bouwrechten van een deel van de portefeuille aan andere ontwikkelende partijen aan;
- de ontwikkelaar wilde meer gaan samenwerken met andere grondeigenaren om gezamenlijk te komen tot afspraken over 'ruil' van bouwrechten die voor de gemeente acceptabel is, maar zonder dat de rechtspositie de facto wijzigt.

Voor de ontwikkelaar kon komen met een verkoopdeal greep de rentmeester in. Deze laatste was een grote voorstander van de informele samenwerking met andere eigenaren.

Verwachte en ervaren effecten op prijs en waarde van rechten

De ontwikkelaar schatte de waarde van de *ruwe agrarische grond* in de startfase intern in als twee maal de agrarische waarde en de mogelijkheid om op een bepaalde manier te kunnen meedelen in de waardeverhoging. *'De mate waarin mededeling aan de orde is, zou je dan kunnen uitonderhandelen'*. In gesprek met de ontwikkelaarbeleggers constateerden ze gezamenlijk zonder risico's de onteigeningswaarde van de bouwrechten te kunnen bieden. In het gesprek met de rentmeester bleek deze bieding weinig

aantrekkelijk voor hem. Het kwam dan ook niet tot een serieuze onderhandeling in deze fase. Nadat het contract met de ontwikkelende beleggers en de rentmeester was gesloten, constateerden ze dat de transactieprijs van 120 euro per meter marktconform was.

Waar het gaat om de *waarde van het bouwrecht* sloot de ontwikkelaar zich aan bij de notie van gemeente, de woningcorporaties en de beleggers dat het bouwrecht een waarde heeft van een prijs van 60 tot 65 euro per meter. Ook instemming van de ontwikkelaar over de *waarde van het blote eigendom*: als restant van de grondwaarde minus de waarde van het bouwrecht en transactiekosten. Het blote eigendom zou gedurende het ontwikkelingsproces een verdere waardeontwikkeling kunnen doormaken, gelijk aan de waardeontwikkeling van de woningmarktprijzen. De *waarde van woningen* zou niet beïnvloed worden door de nieuwe regels, verwachtte de ontwikkelaar.

Verwachte en ervaren effecten op transacties in rechten

Opvallend was dat de ontwikkelaar niet heeft geprobeerd ruwe bouwgrond te kopen van andere ontwikkelaars of bijvoorbeeld de bouwer. Wel probeerde hij de grond te kopen van de gemeente. In de besprekingen hierover bood hij echter geen bedrag. De discussie ging meer over de manier waarop ze – in geval van verkoop – gezamenlijk zouden kunnen komen tot een goede regeling voor kostenverhaal en een schenking van de openbare ruimte op de gemeentelijke kavels aan de gemeente. De ontwikkelaar doet weinig expliciete uitspraken over de effecten op transacties in rechten. Dit is echter wel een partij die vanuit de eigen ervaringen op de ontwikkelingsmarkt in een relatief vroeg stadium het belang van eigendom onderkent en zich realiseert dat de bouwrechtwet in de eerste plaats veel zekerheid biedt over de toekomstige omzetting van de grond. Opvallend is dat de ontwikkelaar in eerste instantie vooral inzet op verwerven van meer eigendom en dat hij gedurende het ontwikkelingsproces lange tijd het vertrouwen behoudt de eigen rechtspositie te behouden zonder dat bouwrechten of eigendom van grond te moeten verkopen. Verwachtingen van alle andere marktpartijen in de simulatie dat meer transacties gesloten worden als gevolg van de bouwrechtwet, lijken minder te leven bij de ontwikkelaar.

Verwachte en ervaren effecten op ontwikkelingstempo

De ontwikkelaars zijn helder over de negatieve effecten van de bouwrechtwet, vooral de competitieregels, op het ontwikkelingstempo van woningbouw. Door het vele onderhandelen loopt het ontwikkelingsproces vertraging op. Andere vertragende factoren die ze signaleren zijn de situatie dat de bouwrechtwet in de praktijk gepaard zou moeten gaan met een soort overgangsrecht en dat iedere nieuwe wet te maken heeft met startproblemen. Marktpartijen moeten wennen aan de nieuwe situatie, de organisatie van het bouwproces verandert en wordt ingewikkelder.

Verwachte en ervaren effecten op prijs-kwaliteitverhouding van woningen

De ontwikkelaars tonen veel gevoel voor de transactiekosten die verandering in de regels met zich meebrengen. Ervan uitgaande dat de woningprijzen niet worden beïnvloed door de bouwrechtwet (omdat de woningmarkt een voorraadmarkt is), betekent dat transactiekosten ergens in het ontwikkelingsproces versleuteld moeten worden. Vanuit dat oogpunt zou de bouwrechtwet de prijs-kwaliteitverhouding van de woningen juist kunnen verminderen. Dit geldt overigens niet specifiek voor de bouwrechtwet maar voor iedere situatie waarin regels veranderen. *‘Dit maakt immers dat iedere keer iedereen daar aan moet wennen en weer uitwerkingen moet maken, net als nu bijvoorbeeld met de nieuwe Wro. Laten we alsjeblieft de regels vijf jaar hetzelfde houden en daarmee kijken hoe je een zo hoog mogelijke kwaliteit van de bouwopgave krijgt’.*

Waar het specifiek gaat over het streven de prijs-kwaliteitverhouding van de woningen te verbeteren, schat de ontwikkelaar in dat meer concurrentie tussen ontwikkelaars daar minder aan zal bijdragen. *...‘Met name de druk die je op bouwers kunt leggen en het aantal woningen dat op de markt komt hebben uiteindelijk de grootste invloed op de uiteindelijke kwaliteit van de bouwopgave’.*

Verwachte en ervaren effecten op segmentatie van de woningen

De ontwikkelaars kaarten bij de gemeente aan om vanuit het oogpunt van administratieve lasten en snelheid van de ontwikkelingsopgave de segmentatie van de woningen zo eenvoudig mogelijk te maken. Bijkomend voordeel voor de ontwikkelaars is dat deze met minder categorieën woningen ook minder afspraken hoeven maken over ruil van bouwrechten met andere partijen. Intern doen de ontwikkelaars

nauwelijks uitspraken over de effecten van de bouwrechtwet op de segmentatie van de woningen. Wel onderhandelen de ontwikkelaars met de woningcorporaties over de segmentatie van woningen: ze spraken informeel af koopwoningen in het marktsectorsegment te ruilen voor sociale woningen, waarbij de corporatie na ontwikkeling de sociale woningen in portefeuille kan nemen, terwijl de ontwikkelaar de koopwoningen in het marktsectorsegment in de verkoop kan zetten. De afspraken blijven vaag en niet geconcretiseerd met financiële consequenties.

Visie van beleggers tijdens de gamesimulatie

Uitgangspositie: De belegger is binnen Nederland één van de grootste woningbeleggers met circa 10.000 woningen in het bestand. Honderdduizendstad is een aantrekkelijke investeringsstad. Om verzekerd te zijn van toekomstige woningen in de gemeente, wil de belegger al in een vroeg stadium contacten sluiten met grondeigenaren, bouwers, corporaties en/of ontwikkelaars om op de lederpolder nieuwe woningen te kunnen verwerven. Daarnaast oriënteert het bedrijf zich op het ontwikkelen van een grondbeleggingsportefeuille, in de eerste plaats vanwege het rendement dat de belegger hiermee in potentie zou kunnen maken en in de tweede plaats om zo makkelijker toekomstig product te kunnen acquireren.

Visie en gedrag tijdens de gamesimulatie

De beleggers hebben veel interne besprekingen over nut en aantrekkelijkheid van de nieuwe regels voor hen. Daarbij constateren ze in eerste instantie dat ze als beleggers in principe weinig van doen hebben met bouwrechten, bouwrechtwet en de competitierelgeving. Een belegger is immers primair bezig met het verwerven van turnkey-woningen voor de verhuur. Deze visie verandert echter al snel in die zin dat ze zien dat de bouwrechtwet hen de (theoretische) mogelijkheid verschaft positie te verwerven in de grondmarkt, zonder eigendom. Dit geeft hen een sterkere positie in onderhandelingen met ontwikkelaars over de levering van turnkey-woningen. Een ander aspect is dat als gevolg van de bouwrechtwet nieuwe kansen ontstaan om in het ontwikkelingsproces in te stappen, signaleren ze. Bijvoorbeeld omdat de competitierelges vragen om verdeling van rechten onder een groter aantal marktpartijen. De beleggers realiseren zich dan ook dat ze snel moeten zijn in het verwerven van grond of bouwrechten, om zo de onderhandelingsposities te versterken. Hun insteek blijft echter primair gericht op het verwerven van claims/rechten op turnkey-woningen om te kunnen verhuren. In de eerste fase waren de beleggers dan ook vooral veel intern georiënteerd, terwijl in de fase daarna veel werd gesproken met andere marktpartijen: *'We kunnen het beste contact zoeken met de partijen die het meest grondeigendom hebben. Die zullen met de nieuwe regels ten slotte zenuwachtig worden, vooral als gevolg van de competitierelges, niet zozeer als gevolg van de bouwrechtwet.'*

De beleggers trekken de vergelijking tussen de bouwrechtwet en het bouwclaimmodel: de eigendom van grond, of het toebehoren van bouwrechten, geeft ontwikkelingsrecht. Een aspect dat ze moeilijk vinden, is de langetermijntoewikkeling onder de bouwrechtwet. Wat is de waarde en de juridische reikwijdte van een bouwrecht na bijvoorbeeld twintig jaar? *'Lastig is of je na het bouwen met dat bouwrecht nog daar iets mee hebt: moet er over twintig jaar opnieuw iets gebeuren (met het ontwikkelen van de woningen, toevoeging EG), dan wil je niet dat het bouwrecht van iemand anders is. Als die opstallen erop staan, dan is dat bouwrecht niet meer interessant. Dat speelt dan pas weer na 20/30 jaar. Ik denk dat je wil dat het automatisch weer terugvloeit naar de eigenaar. Maar hoe verhoudt dit zich tot het doel van vrije verhandelbaarheid? Het bouwrecht is eigenlijk niet meer dan een vergunning.'* Frustrerend voor de beleggers was dat grondeigenaren zoals de ontwikkelaars, de rentmeester en de bouwer nauwelijks geïnteresseerd waren in wat een belegger voor hen zou kunnen betekenen. De waarde van financiering en mederisicodragers van het project werd nauwelijks gezien. Dit lijkt overigens sterk op de realiteit: in een goede markt is de betrokkenheid van beleggers in het ontwikkelingsproces beperkt, omdat andere marktpartijen de ontwikkelingsrisico's behapbaar vinden en ze liever woningen afzetten aan eindgebruikers. De winstgevendheid is dan immers groter. Intern ontwikkelden ze vervolgens verschillende strategieën om door de nieuwe regels een grotere rol als belegger te kunnen opeisen in de ontwikkeling van de locatie. In de evaluatie constateren ze dat de regels voor de bouwrechtwet waarschijnlijk niet bijdragen in de doelbereiking van meer concurrentie en een betere prijs-kwaliteitverhouding.

Verwachte en ervaren effecten op strategie

De beleggers ontwikkelden verschillende strategieën om als belegger positie te verwerven in de ontwikkeling en exploitatie van de IJerpolder. De voorkeur ging in eerste instantie uit naar verwerving van rechten op turnkey-woningen, met dat doel maakten de beleggers al vroeg in 2008 een rondje langs grondeigenaren in het gebied. Dit had weinig resultaat: *'Zonder grond, wil niemand met ons praten over turnkey-woningen dus we moeten eigenlijk zo snel mogelijk grond of bouwrecht verwerven'*. Dit was de tweede strategie: *'Traditioneel zijn we als belegger primair geïnteresseerd in grondeigendom, maar bouwrecht of zelfs bloot eigendom zou ook volstaan'*. Binnen de ontwikkelingslocatie IJerpolder betekent dit dat de beleggers flink wat concurrentie hebben van andere geïnteresseerde partijen. *'De nieuwe regels betekenen dat we onszelf verplicht moeten blootstellen aan concurrentie, dat is nu niet de praktijk'*. Er werden verschillende strategieën benoemd om desondanks grip op de rechten te krijgen: *'Als we de grond hebben, kunnen we de bouwrechten over doen aan een ontwikkelaar, of aan een bouwer die vervolgens de woningen voor ons realiseert en de woningen vervolgens turnkey aan ons levert'*. Of als alternatief: *'We kunnen ook met de bouwers afspreken dat zij ons de grond verkopen en dan de bouwrechten direct weer overdoen aan de bouwer, die vervolgens de woningen voor ons realiseert en dan turnkey-woningen opleveren'*. Daarnaast gaven ze aan ook bereid te zijn als belegger alleen bloot eigenaar te zijn gedurende het ontwikkelingsproces, al heeft het niet de grootste voorkeur. *'Ons voornaamste belang is dat we eigendom en bouwrecht straks bij elkaar hebben: je wilt gewoon opstellen verwerven'*. Daarnaast echter: *'Eigendom van de grond is interessant vanuit het oogpunt van erfpachtinkomsten'*.

Er is echter ook twijfel en die treedt al vroeg in de simulatie op: *'We zijn onzeker over wat je nog hebt als je alleen bloot eigendom hebt, hoewel de juridische regels op zich helder lijken, heb ik dan onvoldoende zicht op wat ik hier nou nog mee kan. Dit maakt dat ik het moeilijk vind transacties te sluiten'*. Enkele maanden later, in overleg met de gemeente en de ontwikkelaar zonder grond, constateren ze gezamenlijk dat het bouwrecht zich na het bouwen evolueert in een soort appartementsrecht. Mogelijke vervolgstategie in het verwerven van een positie in de concurrentie met anderen, nadat er grond verworven was vatten ze intern als volgt samen: *'Je koopt grond, ruw, en vervolgens moet je binnen hetzelfde segment, je eigen concurrentie organiseren. We kunnen ons wat dat betreft beter concentreren op een latere fase van de ontwikkeling, maar dan is de kans wel aanwezig dat we met lege handen komen te staan'*. Gedurende de gamesimulatie blijven de beleggers worstelen met het vaststellen van de door hen te volgen strategie in het ontwikkelingsproces. Voor hen wordt in de loop van de tijd helder dat de werking van de bouwrechtwet uiteindelijk sterk afhangt van de wijze waarop de gemeente de competitie-regelgeving wil inzetten als flankerend beleid: het aantal segmenten waarbinnen telkens vijf ontwikkelende partijen actief moeten zijn, kan al snel relatief groot zijn, waardoor overmatige versnippering kan ontstaan.

Wanneer de mogelijkheid zich voordoet om te participeren in het informele samenwerkingsverband 'Geen woorden maar daden', grijpen ze deze mogelijkheid aan, om samen sterker te staan in de onderhandelingen met de grondeigenaren. Tegelijkertijd benaderen ze – los van het consortium – ook de bouwer, om rechten op turnkey-woningen van haar te verwerven. De beleggers benoemen in de loop van 2009 hun strategie kernachtig tegen de bouwer: *'We doen wat nodig is om zo veel mogelijk beleggerswoningen te verwerven. Voor ons als belegger willen we daarnaast een grondfonds voor grond als belegging en in die zin hebben we interesse in alle gronden in het plangebied'*.

Verwachte en ervaren effecten op prijzen van rechten

De beleggers hebben gedurende de ontwikkelingstermijn veel tijd gestopt in de waardebepaling van het eigendomsrecht en het bouwrecht. Ze vonden het lastig om precies te doorgronden wat de waarde van een beleggingswoning is, in relatie tot de grondprijs van ruwe bouwgrond. Dit is op dit moment ook nog niet vaak een fase waarin een institutionele belegger al betrokken is bij ontwikkelingslocaties. In de verkennende fase poogden ze wel grond te kopen bij de rentmeester en bij de ontwikkelende belegger, maar deze gesprekken werden niet zo concreet dat het ook op grondprijsofbiedingen aankwam. In de loop van de simulatie liet de belegger zich tegen de ontwikkelende belegger ontvallen de transactieprijs van 120 euro per m² hoog te vinden. Later in gesprek met andere deelnemers zonder grondeigendom werd deze grondprijs door de beleggers wel reëel bevonden.

Uitgangspunt volgens de beleggers was dat het bouwrecht het karakter heeft van een vergunning, die tijdelijk een hoge waarde heeft. *'Na het bouwen heeft het ook nauwelijks commerciële waarde meer. Het is ook echt een gebruiksrecht en het recht op de waarde van die woningen, dat heeft dus tijdens het proces een zeer hoge commerciële waarde'*. In de laatste fase van de simulatie toen ook de beleggers zich realiseerden dat volledig eigendom voor hem moeilijk te verwerven bleek, raakten zij steeds meer geïnteresseerd in de waarde van het bouwrecht. De indicatieve prijs van rond de 60 euro per m² gbo voor bouwrecht die ze berekenden, leek hen een goede inschatting. Hiervoor deden ze de volgende rekenexercitie: *'We kunnen 5 hectare bouwrechten kopen, dus bouwrechten op 125 woningen. Maar wat moeten we daar nu voor bieden. Wat is het waard? Normaal is gewoon terugrekenen: voor huurwoningen realiseren we 8 euro per meter per maand op de woningen (huurprijs per meter per maand, EG), dus normaal gesproken maal het aantal m², maal twintig (op basis van een bruto aanvangsrendement van 5%, EG), maal 90 meter (omvang van een appartement, EG)'. 'Daarnaast halen we inkomsten uit de verkoop van de woningen. We gaan uit van circa 8 miljoen waarde op 3 hectare rechten, voor 50 appartementen (turnkey-koopsom) en 25 rechten voor de verkoop. Van deze som halen we de bouwkosten af en winst en risico en dan hebben we de waarde van de bouwrechten van zo'n 60 tot 70 euro per meter'*. Deze prijs werd overigens door de beleggers direct in verband gebracht met de mogelijkheid deze rechten weer door te verkopen aan de bouwer of de ontwikkelaar zonder grond, onder de voorwaarde dat deze de gerealiseerde woningen weer zou terug verkopen aan de belegger. De waarde van het blote eigendom werd benaderd als afgeleide van de waarde van het bouwrecht van circa 60/65 euro, uitgaande van het residuele deel van 120 euro per m² kavel minus de waarde van het bouwrecht. Wanneer de woningkoper de grond bij zijn woning koopt, zou dat kunnen tegen de huidige grondwaarde van bloot eigendom (circa 60 euro per m² kavel), vermeerderd met het stijgingspercentage van de woningprijsstijging. Het alternatief is minimaal deze waarde in rekening te brengen in de vorm van jaarlijkse canon, vergelijkbaar met erfpacht. In de waardebepaling van de rechten gingen ze er niet vanuit dat de bouwrechtwet invloed zou hebben op de waarde van de woningen.

Verwachte en ervaren effecten op transacties in rechten

Volgens de beleggers kunnen de nieuwe regels leiden tot meer transacties in de grondmarkt. De regels leiden tot *'Kwartetten over de verdeling van de bouwrechten'*. De transacties moeten voor de beleggers nieuwe kansen bieden om te komen tot constructies om na het bouwen de woningen weer terug te nemen. Om aan de competitie regels te voldoen, geven ze aan dat de naam van de aanbiedende partij op de aanbiederbrochures van de woningen er niet zo toe doet. De beleggers verwachten dat de regels leiden tot meer contracten met andere partijen, over de verdeling van rechten. Zelf benaderden ze alle grondeigenaren actief over het verwerven van grond of bouwrechten. Zonder transacties raakt het hele ontwikkelingsproces geblokkeerd onder de nieuwe regels, geven ze de gemeente aan. De belegger stelt in voorjaar 2009 voor om buiten de samenwerking met andere partijen om, juridisch eigendom op de grond te kopen van de bouwer en de bouwrechten dan aan de bouwer te laten. Voor de belegger is dit een goede manier om beleggerswoningen te realiseren. Ze benoemen voor de bouwer het voordeel van een gegarandeerde bouwproductie. Wanneer de ontwikkelaar zonder grond hier achter komt, reageert deze gepikeerd en vraagt zich af wat dan de waarde van het samenwerkingsverband is. Hij geeft aan dat het belangrijk is dat er vertrouwen onderling bestaat en dat de verschillende expertisevelden binnen het verband ook door alle andere samenwerkende partners in het informele consortium erkend moeten worden (met andere woorden: de belegger moet zich ver houden van een ontwikkelaarsrol). De belegger geeft hierop aan dat het informele van het samenwerkingsverband zijns inziens ook maakt dat er ruimte is voor andersoortige samenwerkingen met partijen binnen of buiten het consortium.

Verwachte en ervaren effecten op ontwikkelingstempo

In bespreking met anderen bevestigen de beleggers dat de bouwrechtwet vooral leidt tot vertraging in het ontwikkelingsproces, omdat alle partijen te maken hebben met meer onzekerheid en dat de belanghebbenden samenwerkingsverbanden over nog meer thema's moet smeden dan 'normaal'. Onder elkaar maken de beleggers opmerkingen van gelijke strekking. Ze wijzen er daarnaast op dat de transactiekosten in het ontwikkelingsproces waarschijnlijk hoger zullen worden, omdat de regels nieuw zijn en dat deze regels sowieso veel onderhandelingen met zich meebrengen. Ze benoemen in aanvulling op de voorgaande argumenten nog dat de regels handel in eigendomsrecht en bouwrecht sterk stimuleert. Dat betekent dat er meer transacties in rechten zullen zijn, maar dat kost ook tijd en dat

gaat allemaal af van de visievorming op het plan. Dus er gebeurt wel heel veel, maar de partijen vragen zich af of dit leidt tot verbetering van de door hen als grootste problemen in de projectontwikkeling benoemde zaken, namelijk een te laag bouwtempo en suboptimale prijs-kwaliteitverhouding.

Verwachte en ervaren effecten op de prijs-kwaliteitverhouding van woningen

De beleggers zien weinig effect van de bouwrechtwet op de kwaliteit van de woningen. *'De link tussen meer concurrentie en een hogere prijs-kwaliteitverhouding van woningen is lastig. Ik vraag me af of deze wet daar de beste manier voor is. Meer aanbod doet meer om de concurrentie tussen ontwikkelaars te vergroten en hen te stimuleren een beter product te leveren'*. De beleidslijn die de gemeente kiest in de segmentatie van woningen voor de competitie-regelgeving, heeft volgens de beleggers naast een direct effect op de segmentatie ook een indirect effect op de kwaliteit van de woningen. Veel aanbieders kunnen in hun optiek ook het nadeel hebben dat er minder samenhang is in het plan voor de ontwikkelingslocatie als geheel. Het gemeentelijk segmentatiebeleid lijkt in hun optiek ook een sleutel te zijn voor de vraag of de nieuwe regels ook daadwerkelijk leiden tot een verbetering van de prijs-kwaliteitverhouding van woningen. Ze signaleren een spanningsveld tussen veel aanbieders en het garanderen van een goede samenhang in de verschijningsvorm van een gebied. Samen met de gemeente komen ze tot de conclusie dat de competitie-regels leiden tot te veel differentiatie van partijen. *'De regels dwingen partijen er feitelijk toe om allemaal een 'pro forma' ontwikkelingspoot te hebben. Het leidt ook tot ongewenst gedrag'*. Deze opmerking duidt waarschijnlijk op de situatie dat partijen die te weinig expertise van de projectontwikkeling hebben, zich ook bezig gaan houden met ontwikkeling, met alle risico's voor onder andere de prijs-kwaliteitverhouding van de woningen van dien.

Verwachte en ervaren effecten op de segmentatie van de woningen

De beleggers schatten in dat zij van alle partijen als enige geïnteresseerd zullen zijn in het realiseren van vrijesectorhuurwoningen, mogelijk dat alleen de ontwikkelende belegger hier ook voor zal voelen. Vanuit dit oogpunt zouden ze ook bij voorkeur de bouwrechten op de wat meer binnenstedelijk gelegen locaties van de IJderpolder ontwikkelen: deze lenen zich in hun optiek meer voor vrijesectorhuurwoningen in de appartementensfeer. Daar staat tegenover dat deze locatie volgens hen wel primair aantrekkelijk is voor eengezinswoningen. Ze overwegen zich daarom ook te oriënteren op grondgebonden woningen in de vrije huursector. De beleggers ondersteunen de visie van andere partijen dat de segmentatie van de woningen sterk bepaald wordt door de competitie-regels en de insteek die de gemeente daarin kiest. *'De segmentatie van de woningen heeft directe gevolgen voor de samenwerkingsmogelijkheden van marktpartijen'*. De beleggers pleiten er bij de gemeente voor daarom de segmentatie maar zo eenvoudig mogelijk te maken. Wanneer de beleggers in de laatste fase van de gamesimulatie deelnemen aan het samenwerkingsverband, bespreken ze onder elkaar de mogelijkheden om met de gemeente afspraken proberen te maken over het realiseren van vrijesectorhuurwoningen. Dat is voor hen de belangrijkste motivatie om te blijven deelnemen aan het samenwerkingsverband: men verwacht dat de gemeente eerder hierin meegaat wanneer de beleggers samen met andere grondeigenaren aan tafel zitten.

Visie van de bouwers tijdens de gamesimulatie

Uitgangspositie: De bouwer beschikt over een strategische positie van eigendomsrechten van 0,5 hectare centraal in het plangebied van IJderpolder. Deze strategie volgt de bouwer vaak, om zo samenwerking met de grote ontwikkelaars in het gebied proberen af te dwingen en mogelijk zelfs de bouwopgaven voor een groter deel van het toekomstige IJderdorp te realiseren. De bouwer wil bij de ontwikkeling van de IJderpolder zoveel mogelijk nieuwbouwwoningen realiseren, met een zo rendabel mogelijke segmentering in prijzen en prijs-kwaliteitverhouding.

Visie en gedrag gedurende de gamesimulatie

De bouwer worstelt met haar positie in de gamesimulatie. Ze krijgt moeilijk vat op wat de regels voor haar betekenen. Daarnaast vindt ze het ook lastig op welke grondslag ze andere partijen in de gamesimulatie moet benaderen. Anderen, zoals de rentmeester en de ontwikkelende beleggers, zien juist voor een bouwer met de nieuwe regels nieuwe kansen ontstaan. Insteek van deze partijen is dat de

bouwer met het ontstaan van de bouwrechtwet de mogelijkheid heeft meer bouwrechten te verwerven en zo de continuïteit van de onderneming te garanderen dan zonder de nieuwe regels. In de situatie vóór de bouwrechtwet ontbrak het bouwers immers meestal aan financiële middelen om risicodragend te investeren in grondeigendom.

Gedurende de gamesimulatie ontvangt de bouwer enkele malen aanbiedingen van andere marktpartijen (de ontwikkelaars, corporaties en de beleggers) om grondeigendom te verkopen in ruil voor bouwrechten. Ook de ontwikkelaar zonder grond stelt voor te komen tot samenwerking met de bouwer: als hij de ontwikkelaarrol op zich kan nemen in het traject, kan zij de bouwrechten gebruiken om productie te draaien. Ook hier komt het niet tot verdere afspraken, mede omdat de bouwer terughoudend is en omdat de ontwikkelaar zonder (rechten op) grond nog geen basis heeft om de ontwikkelaarrol voor zichzelf op te eisen in de lederpolder.

Verwachte en ervaren effecten op strategie

De bouwer probeert zoveel mogelijk binnen de nieuwe regels te opereren zoals ze voor de regimewijziging deed. Ze pikt geen andere kansen op en verwacht niet direct meer mogelijkheden te hebben op het veiligstellen van bouwproductie.

Verwachte en ervaren effecten op prijzen van rechten

In haar optiek wordt de waarde van de grond groter bij meer zekerheid over de bestemming en het moment voor realiseren. In dat opzicht zal de bouwrechtwet grotere zekerheid betekenen en dus de waarde van ruwe bouwgrond verhogen. Ze doet geen uitspraken over hoe groot deze waardestijging zal zijn. De bouwer worstelt gedurende de dag met de waarde van de bouwrechten en doet daar weinig uitspraken over. Wel stemt ze rond 2010 in met de gedachte die bij andere marktpartijen leeft dat de waarde van de bouwrechten minimaal zo'n 60 euro per meter kavel op moet brengen. Daarnaast verwacht ze niet dat de regimewijziging invloed zal hebben op de prijzen van woningen.

Verwachte en ervaren effecten op transacties in rechten

De bouwer beaamt de visie van de beleggers dat de nieuwe regels waarschijnlijk leiden tot meer transacties in de grondmarkt. De transacties bieden voor een bouwer aanknopingspunten om woningen te bouwen en eventueel aan te bieden, die in eigendom zijn bij andere partijen. De bouwer verkent in de loop van de simulatie met de ontwikkelende belegger de mogelijkheid te komen tot verkoop van bouwrechten op gronden die in eigendom blijven bij de ontwikkelende belegger. Ze blijft echter onzeker over wat ze dan precies verwerft en tegen welke prijs. Dit lijkt vooral betrekking te hebben op onbekendheid met het recht en dat zich nog moet uitkristalliseren hoe bouwen met bouwrechten in zijn werk zal gaan. De onderhandelingen over de transacties worden niet lang doorgezet.

Wanneer op initiatief van de ontwikkelaar en de woningcorporatie zonder grond de mogelijkheid van een informeel samenwerkingsverband wordt geformeerd, participeert ze daarin. Na enkele maanden ziet ze echter dat haar belangen in het verband niet optimaal bediend worden: ze is de enige partij met een substantiële eigendomspositie. De bouwer wil meer bouwen en meer bouwrechten, maar ze geeft aan geen behoefte te hebben aan meer grondeigendom. Dat betekent dat zij minder belang heeft bij het verband. De bouwer maakt zich ook zorgen dat ze binnen het verband op maar weinig hectares de bouwrechten kan realiseren. Ze wil daarom buiten de samenwerking graag praten met de andere (grote) grondeigenaren. In dat opzicht deelt ze ook de visie van de belegger en ziet ze het informele consortium niet als exclusief samenwerkingsverband.

Verwachte en ervaren effecten op ontwikkelingstempo

De bouwer doet tijdens de simulatie geen directe uitspraken over de invloed van de bouwrechtwet op het ontwikkelingstempo. Wel sluit ze zich aan bij andere partijen die constateren dat de nieuwe regels veel overleg en dus tijd kosten. Zelf probeert ze zo veel mogelijk te opereren zoals ze gewend is te doen.

Verwachte en ervaren effecten op prijs-kwaliteitverhouding van woningen

De bouwer doet tijdens de simulatie weinig directe uitspraken over de invloed van de bouwrechtwet op de prijs-kwaliteitverhouding en de segmentatie van de woningen. Wel spreekt ze uit dat de werking van de regels en kwaliteit van woningen indirect samenhangt met de manier waarop de gemeente het

woningbouwprogramma segmenteert. Zonder deze gemeentelijke visie op segmentatie zijn de effecten op de prijs-kwaliteitverhouding van woningen niet goed in te schatten, geeft ze aan.

Verwachte en ervaren effecten op de segmentatie van de woningen

Samen met anderen constateert ze dat de effecten van de nieuwe regels op de projectontwikkeling sterk blijven samenhangen met gemeentelijk beleid ten aanzien van de segmentatie van de woningen. Binnen het informele samenwerkingsverband geeft de bouwer aan dat deze partijen samen slechts 1,4 hectare grond vertegenwoordigen: ze vindt het te gering om binnen de samenwerking uitgebreide afspraken over de segmentering te maken. Daarnaast signaleert ze ook op het front van de segmentatie dat haar belangen anders zijn dan die van de partijen zonder grond: *'...Mijn belangen verschillen van jullie belangen: als bouwer wil ik het liefst grondgebonden eengezinswoningen in de vrije sector ontwikkelen en helemaal geen goedkope woningen en beleggingshuur'.*

Visie van woningcorporatie met grond tijdens de gamesimulatie

Uitgangspositie: Om verzekerd te zijn van toekomstige woningbouwlocaties voor sociale en marktsectorwoningen, heeft de corporatie in 2003 tegen een waarde van 5 euro per kavel 3 hectare grond gekocht van het toekomstige Iederdorp. De stad ligt in de woningmarktregio van de corporatie en ze heeft zichzelf tot doel gesteld zo actief mogelijk te zijn in de Iederpolder, aansluitend op de strategie van de corporatie.

Visie en gedrag tijdens de gamesimulatie

De corporatie heeft als primaire insteek dat ze haar portefeuille op orde wil houden en op basis van deze doelstelling samenwerking zoekt met andere eigenaren en belanghebbenden in het plangebied.

'Nieuwe regels zijn ingewikkeld en maken het aantrekkelijk om niet perse met de woningbouwontwikkeling bezig te gaan houden, maar turnkey-woningen af te nemen'. De woningcorporatie wil meer turnkey-woningen gaan kopen, zodat ze praktisch gezien helemaal niks te maken hebben met bouwrechten. Daarnaast wil het team de huidige rechtspositie vooral inzetten als partij in samenwerkingsverbanden om de competitierregels te laten werken en extra posities te verwerven, dan wel om wisselgeld te hebben voor de ontwikkeling en/of levering van woningen op andere locaties.

In de visievorming worstelt de woningcorporatie samen met haar collega zonder grond over de betekenis van eigendom en bouwrecht: *'Wat is dat bouwrecht nou precies op termijn? Het lijkt op erfpacht, maar de vraag is of wij (als woningcorporaties, toevoeging EG) daar iets aan hebben'.* Consequentie die de corporatie met grond daaruit trekt is dat ze minder actief gaat zijn in het ontwikkelingsproces en misschien vooral inzet op het ontwikkelen van turnkey-woningen.

Verwachte en ervaren effecten op strategie

Kern van de strategie van de woningcorporatie is veel afspraken maken over het recht om de woningen turnkey af te nemen. De corporatie merkt dat de ontwikkelaars en ontwikkelaarbelegger graag het sociale woningdeel verkopen aan de corporatie. Hij praat liever over turnkey-afname dan over afname van grondposities op deze woningen. De eventuele eigen grondpositie van de woningcorporatie kan worden ingezet in het samenwerkingsverband, zodat er een groter aantal partijen vertegenwoordigd is om aan de competitierregels van de gemeente te voldoen.

Voor henzelf als corporatie met grond ziet ze haar positie als relatief vrij. Ze licht in 2009 aan de corporatie zonder grond toe dat zij zelf vrij kunnen opereren onder de nieuwe regels: omdat ze turnkey-woningen kunnen afnemen en daarnaast de keuze hebben wel of niet de grond willen te afnemen voor het ontwikkelen van woningen, of alleen bouwrechten met een afspraak de woningen die klaar zijn te kunnen verwerven. *'Aan bouwrecht en gesplitst eigendom heb ik in principe voldoende'.*, geeft ze aan de andere corporatie aan.

Tijdens de gamesimulatie trekken de beide corporaties samen op. De corporatie met grond lijkt daar minder belangen bij te hebben dan de corporatie zonder grond. Beiden vinden het echter aantrekkelijk om samen te werken: ze ontwikkelen een gezamenlijke strategie waarbij de insteek is om binnen de lederpolder op een woningaantal van 1.000 woningen rechten op circa 300 woningen in het goedkope en middeldure segment te hebben. Men maakt al in 2009 indicatieve afspraken over verdeling van de woningen. De afspraak gaat echter alleen over de afname van gerealiseerde woningen, expliciet niet over de verdeling van eventuele ontwikkelingsopgaven. (Daar liggen ook niet de belangen van de corporatie met grond, zo lijkt het in deze fase van het ontwikkelingsproces.)

Naar anderen geeft de corporatie met grond overigens aan dat de samenwerking met de corporatie zonder grond intensiever is, dan deze feitelijk is. Hij geeft aan dat ze hebben afgesproken elkaar niet onderling uit te spelen. In de gesprekken met de corporatie zonder grond is echter nooit in deze termen gesproken.

Verwachte en ervaren effecten op prijzen van rechten

De woningcorporatie geeft in de loop van 2009 aan een grondprijs van 120 euro per m² kavel voor grond inclusief bouwrecht aan de hoge kant te vinden, voor woningen in zijn aandachtsgebied. In de loop van 2010 sluit hij zich aan bij de aanname dat de waarde van het bouwrecht in principe minimaal rond de 60 euro per meter kavel moet liggen. Dit noemt hij een hele goede prijs. Hij verwacht niet dat de waarde van de woningen beïnvloed zal worden door de nieuwe wetgeving.

Verwachte en ervaren effecten op transacties in rechten

De corporatie ziet al snel dat de nieuwe regels in het ontwikkelingsproces ertoe leiden dat het ontwikkelingsproces blijft draaien om eigendom. In 2008 adviseert ze het als volgt aan de corporatie zonder grond: *'Wie grondeigendom heeft, bepaalt en dat betekent dat je de boer op moet om grond te verwerven, anders doe je niet mee'*.

Verwachte en ervaren effecten op ontwikkelingstempo

De rentmeester adviseert de woningcorporatie niet al te snel over te gaan tot samenwerking met andere belanghebbenden in het plangebied en andere eigenaren. Hij geeft aan dat het strategisch aantrekkelijk kan zijn als grote eigenaar van grond in de lederpolder om even rustig af te wachten zodat de tijdsdruk op het realiseren van de lederpolder oploopt. Hij geeft aan dat de gemeente dan onder het mom van tijdsdruk wel afspraken moet maken met de grondeigenaren, om de woningproductie niet al te veel te laten stagneren. De woningcorporatie herkent het nut van deze strategie en gebruikt dit als leidraad voor haar rol in de samenwerking met anderen. Later in de gamesimulatie constateert de corporatie dat het bouwproces onder de nieuwe regels langer gaat duren. Dit hangt samen met de complexiteit van de regels de situatie dat er een nieuwe onderhandelingsfase in het ontwikkelingsproces ontstaat, maar het hangt ook domweg samen met een wetwijziging. *'Bij iedere aanpassing van regels zoekt iedereen naar hoe de regels uitgevoerd moeten worden, gemeenten en marktpartijen moeten zich anders organiseren en dat gaat allemaal ten koste van de bouwproductie'*.

Verwachte en ervaren effecten op de prijs-kwaliteitverhouding van woningen

De corporatie ziet op basis van bouwrechten kansen voor spreiding van sociale woningen, ook op locaties waar de corporatie zelf geen grondeigendom heeft. De ontwikkelingsposities lijken door de bouwrechtwet makkelijker te ruilen met andere ontwikkelende partijen. Dit kan bijdragen aan een goede prijs-kwaliteitverhouding van de woningen in het hele plangebied. In gesprek met de gemeente constateert de corporatie dat de nieuwe regels kunnen leiden tot een té vergaande segmentatie van woningen en daardoor *'hopeloze versnippering'* van het aantal aanbieders, waardoor de woningen niet meer planmatig ontwikkeld kunnen worden. Dit maakt ontwikkeling per meter relatief duur en dit gaat in haar optiek ten koste van de prijs-kwaliteitverhouding van de woningen.

Verwachte en ervaren effecten op de segmentatie van de woningen

De woningcorporatie ziet grondeigendom vooral als doel om woningen in sociale segment te realiseren en wil in 2009 afspraken maken met de ontwikkelaar over de segmentatie van woningen. In de loop van de simulatie toont de corporatie steeds meer interesse in het ontwikkelen van woningen buiten het

sociale segment, vooral de geliberaliseerde huur, maar mogelijk ook in het koopsegment. De corporatie zet in het plangebied in op een grote spreiding van woningen in alle prijssegmenten, ook voor wat betreft sociale woningen. In de eerste plaats wil ze graag flexibiliteit van het woningprogramma in de sociale huur. Kunnen sociale koop en sociale huur worden uitgewisseld? De gemeente heeft hier geen visie op. De corporatie wil ook woningen in andere segmenten ontwikkelen en turnkey afnemen in het sociale segment, de marktsector huur en het koopsegment. Ze legt daarvoor een intentieovereenkomst vast met de ontwikkelende belegger om in alle woningsegmenten tot ruilafspraken te komen over specifieke woningsegmenten. Met de rentmeester en een ontwikkelaar onderhandelt de woningcorporatie over overdracht van sociale huur en sociale koop, in geval van ontwikkelen van het plangebied: de woningcorporatie heeft ook hier vooral interesse in het turnkey afnemen van deze woningen. Het gesprek gaat over de kwaliteit en de segmentatie van de woningen. Rentmeester en corporatie zetten in op een eenheidsprijs per woning gebaseerd op een huurprijs van 500 euro tot 620 euro per maand. De corporatie met grond is daarnaast ook zeker geïnteresseerd in de afname van duurdere woningen, geeft ze aan. In gesprek met een ontwikkelaar komt de vraag aan de orde of beiden de bouwrechten die verbonden zijn met de eigendom op hun grond niet onderling kunnen ruilen in segmentaties die mogelijk maken dat beiden alle bouwrechten op de grond in hun eigendom uiteindelijk gewoon zelf kunnen ontwikkelen. De corporatie pleit ook voor het in iedere fase van de ontwikkeling van de lederpolder ontwikkelen van een grote differentiatie in prijssegmenten van de woningen, omdat dit de afzetbaarheid van de woningen vergroot en doelgroepen beter bediend worden. Maar de bouwrechtwet brengt volgens hen met zich mee dat je het aantal prijssegmenten zoveel mogelijk beperkt. Voor de afzetbaarheid van de woningen en de woonconsumenten is dit geen goede ontwikkeling, stelt ze.

Visie van de woningcorporatie zonder grond tijdens de gamesimulatie

Uitgangspositie: De corporatie heeft geen grondeigendom op de toekomstige ontwikkelingslocatie van de lederpolder. De stad ligt in de woningmarktregio van de corporatie en ze heeft zichzelf tot doel gesteld zo actief mogelijk te zijn in de lederpolder, aansluitend op de strategie van de corporatie.

Visie en gedrag tijdens de gamesimulatie

De woningcorporatie zonder grond vindt de lederpolder een zeer aantrekkelijke ontwikkelingslocatie met weinig risico, zowel in ligging, stad als samenstelling van het woningbouwprogramma. Ze wil dus graag participeren in deze ontwikkeling. Gedurende de hele game is de corporatie gericht op het leggen van contacten met grondeigenaren. Wanneer hij niet in staat is te komen tot contracten met andere partijen, probeert hij meer op te trekken met de andere woningcorporatie, die wel beschikt over grondposities. Hij is tijdens de gehele dag primair geïnteresseerd in kopen van bouwrecht en eigendomsrecht, op basis van een differentiatie van woningtypen. Als corporatie is hij vooral geïnteresseerd in goedkope woningen. Hij wil graag samenwerken met alle andere eigenaren, om voor hen de goedkope woningen te ontwikkelen en vervolgens af te nemen voor zijn eigen portefeuille. In de visievorming worstelt de woningcorporatie zonder grond met de woningcorporatie met grond over de betekenis van eigendom en bouwrecht: *'Wat is dat bouwrecht nou precies? Het klinkt interessant voor ons, maar ik heb te weinig gevoel voor wat het op termijn inhoudt. Die onzekerheid maakt ook dat ik voor nu toch maar voor eigendom ga en gewoon grond moet verwerven'*. De corporatie zonder grond overweegt niet af te wachten later in de simulatie alleen bouwrechten te verwerven. Halverwege de simulatie constateert hij dat de gamesimulatie verhelderend werkt in het denken in bouwrechten: hij schat in dat introductie van de nieuwe regels niet zozeer leidt tot meer concurrentie, maar tot meer aanbieders en vooral meer complexiteit. In de eindbespreking geeft de corporatie ook aan dat het bereiken van effectieve concurrentie, anders dan zorgen voor meer aanbieders op de ontwikkelingsmarkt, een bijna onmogelijke zaak lijkt.

Verwachte en ervaren effecten op strategie

In eerste instantie zoekt de woningcorporatie zonder grond nauwere samenwerking met de corporatie met grond, met het voorstel om samen te werken. De corporatie met grond heeft minder direct interesse, ziet gelijk de belangen van de woningcorporatie zonder grond en maakt daar grapjes over, al blijven ze wel in gesprek. Beiden zijn helder over hun motieven: de corporatie met grond wil niet op voorhand samenwerken. De woningcorporatie zonder grond gaat daarom proberen zo snel mogelijk grond te verwerven. Insteek is rechten kopen in een ander gebied en vervolgens posities proberen te ruilen, om

zo beter te voldoen aan de competitie-regelgeving. Onderling uitwisselen van claims, of bouwrechten is voor beide corporaties interessant, maar de corporatie heeft pas wat te bieden wanneer hij de eigen positie heeft verbeterd. Om dit te bereiken moet de corporatie zonder grond eigendom of bouwrechten verwerven. Met dit doel benadert hij in eerste instantie de rentmeester als vertegenwoordiger van de belangrijkste eigenaren in het gebied. Deze geeft echter weinig respons en is niet bereid de grond tegen een 'semi-agrarische' waarde van de hand te doen.

Daarom stelt de corporatie in 2008 voor aan de corporatie met grond te komen tot een gezamenlijke benadering van de rentmeester. Zij kunnen als corporaties aanbieden om gezamenlijk een visie op het gebied te ontwikkelen: *'De rentmeester moet een integrale visie ontwikkelen, als hij niet wil verkopen, heeft hij ons misschien nodig om die visie te ontwikkelen en wij kunnen ook voor hem ontwikkelen. Dat biedt kansen. Alleen blijven betekent feitelijk dat hij onteigend gaat worden met de nieuwe regels'*. Daarnaast volgt de woningcorporatie een tweede strategie, waarin ze de gemeente benadert. Doel van deze contacten is tweeledig: in de eerste plaats dringt ze aan op verkoop van gemeentelijke rechten en in de tweede plaats sluit de woningcorporatie zich aan bij de ontwikkelaar zonder grond in zijn pleidooi voor meer gemeentelijke visie en de rol die zij daar als 'belangeloze' partijen in kunnen spelen om de gemeente te ondersteunen bij de ontwikkelingsvisie op het gebied. De corporatie geeft bij de gemeente aan dat een goede ruimtelijke ordening voorop zou moeten staan en dat de nieuwe regels er mogelijk toe kunnen leiden dat het ontwikkelen van locaties nog meer alleen om rechtsposities gaat en niet om visie. Wanneer de corporatie merkt dat de gemeente niet direct een knoop door gaat hakken over visie en verkoop van grond, realiseert ze zich dat ze om te kunnen participeren in de gebiedsontwikkeling moet inbreken in onderhandelingen tussen andere partijen.

Verwachte en ervaren effecten op prijzen van rechten

De woningcorporatie zonder grond heeft al direct bij start overwogen een grondbieding aan de rentmeester. Hij liet zich echter afschrikken door de stelligheid waarmee de rentmeester aangaf niet te zullen verkopen voor 30 euro per meter. In de loop van simulatie constateert de corporatie zonder grond dat het bouwrecht een waarde heeft van minimaal 60 tot 65 euro per m². De waarde van het resterende blote eigendom, is dan volgens hem niet meer dan de waarde van de grond minus het bouwrecht.

Verwachte en ervaren effecten op transacties in rechten

De corporatie zonder grond sluit zich aan bij de andere leden van het samenwerkingsverband en spreekt tegen de gemeente uit dat de bouwrechtwet leidt tot veel extra onderhandelingen in de grondmarkt en de bouwrechtmarkt en een hogere dynamiek in transacties.

Verwachte en ervaren effecten op ontwikkelingstempo

De corporatie zonder grond verwacht een vertragend effect van de nieuwe wetgeving. De regels werken contraproductief op ontwikkelingstempo, vindt de corporatie. *'Eigenaren kunnen in zo'n markt achteroverhangen en hoeven pas laat in de ontwikkeling van het bouwplan samenwerking te zoeken'*, zo geeft de corporatie zonder grond met de ontwikkelaar zonder grond bij de gemeente aan. Beiden zijn van mening dat de gemeente een belangrijke rol heeft om dit vlot te trekken door te dreigen met onteigening. De beide partijen dringen er op aan om na ingaan van de wet de rentmeester te dwingen samenwerking te zoeken en rechten te verkopen. In bespreking met de beleggers geeft de corporatie aan dat bouwrechten-constructies in zijn optiek leiden tot vertraging van het ontwikkelingsproces. Hij geeft aan dat dit komt omdat alle partijen te maken hebben met meer onzekerheid en dat de belanghebbenden samenwerkingsverbanden over nog meer thema's moet smeden, dan ze normaal al doen. De beleggers delen deze mening.

Verwachte en ervaren effecten op de prijs-kwaliteitverhouding van woningen

De woningcorporatie sluit zich aan bij de visie op de kwaliteit van de woningen zoals de ontwikkelaar zonder grond deze formuleert. Insteek in deze benadering is dat kwaliteit van de woningen en concurrentie tussen partijen weinig met elkaar van doen hebben. Volgens de beide partijen kan samenwerking juist een hoge kwaliteitsdoelstelling bevorderen. De kwaliteit van de woningen hangt immers (deels) samen met het formuleren van een samenhangende visie op de kwaliteit van een gebied als geheel. Beiden geven aan bang te zijn dat de competitie-regels ertoe kunnen leiden dat juist die samenhangende visie een ondergeschoven kindje wordt. Dat betekent dan in de praktijk dat juist de prijs-kwaliteitverhouding van de woningen verslechtert in de optiek van de woningcorporatie zonder grond.

Verwachte en ervaren effecten op de segmentatie van de woningen

De corporatie kiest primair voor het ontwikkelen van woningen in het sociale segment en pleit daarnaast voor een vergaande en specifieke uitwerking van de segmentatie naar prijssegmenten, om te garanderen dat er ook voldoende woningen in het goedkope prijssegment gerealiseerd worden.

Indirect hangen de werking van de regels en de effecten op de kwaliteit van woningen in optiek van onder andere de corporatie zonder grond, sterk samen met de manier waarop de gemeente in het woningbouwprogramma segmenteert. De omvang van het aantal woningmarktsegmenten heeft invloed op hoeveel partijen woningen moeten aanbieden op de locatie. Zonder visie op segmentatie zijn de effecten op de prijs-kwaliteitverhouding van de woningen in het plangebied ook niet goed in te schatten, benoemt hij samen met de belegger, de bouwver, de corporatie en de ontwikkelaar zonder grond. Hij constateert dat de effecten van de nieuwe regels op de projectontwikkeling sterk blijven samenhangen met gemeentelijk beleid.

Zonder een samenhangende visie weet de corporatie zonder grond (net als de ontwikkelaar) niet goed waar ze aan toe zijn voor wat betreft de segmentatie van woningen. Dit beperkt hun mogelijkheden om grond te verwerven, geven ze aan bij de gemeente. Beiden willen graag grond kopen, maar tegen welke waarde? *‘Dat kun je pas beoordelen, als je weet met welke segmentatie in woningtypen en prijssegmenten je moet rekenen’*. De marktpartijen zonder grond zien een belangrijke taak weggelegd voor de gemeente om juist die rol op zich te nemen. Ze concluderen nogmaals in andere bewoordingen dat de sleutel bij zowel de waardeontwikkeling en de toekomstwaarde van het gebied onder de nieuwe regels bij de gemeente ligt.

Visie van de samenwerkende partijen in het informele consortium en het samenwerkingsverband tijdens de gamesimulatie

Hieronder beschrijf ik kort het gedrag van de samenwerkende partijen gedurende simulatie. Twee samenwerkingsverbanden ontstonden er tijdens de dag: een los verband van partijen die geen of een kleine eigendomspositie in het plangebied houden en daarnaast een verband van partijen met omvangrijke grondposities.

De partijen die deelnemen aan de gamesimulatie ontdekken al snel de voordelen van een nauwe samenwerking met anderen in de ontwikkeling van de Iederpolder. Door samen te werken kunnen zij immers gezamenlijk voldoen aan de formele eis van vijf aanbieders van woningen in hetzelfde segment. Dit betekent dat ze niet te maken hebben met een verplichte ontkoppeling van eigendom en bouwrecht. Keerzijde is dat wanneer de samenwerking tussen de partijen de vorm van één nieuwe onderneming of een formeel consortium heeft, men juist niet meer voldoet aan de competitie-regels. Afspraken gedurende de gamesimulatie waren voor het informele verband *‘Geen woorden maar daden’* dan ook vooral gericht op een zo stevig mogelijke informele samenwerking, zonder daarbij één te worden. De manier waarop dit juridisch gestalte moet krijgen, heeft tijdens de simulatie weinig aandacht gekregen.

Nadat de gemeente een plan op hoofdlijn heeft neergelegd, met daarin een segmentatie van het woningbouwprogramma, hebben de woningcorporaties, ontwikkelaar zonder grond, de belegger en de bouwver de handen ineen geslagen en richt men een ‘consortium’ op dat gezamenlijk in staat is aan het segmentatievoorstel van de gemeente te voldoen en men spreekt de intentie uit deze opgave gezamenlijk uit te voeren, binnen de visie van de gemeente. Uitgangspunt is dat de posities in grondeigendom en bouwrechten evenwichtiger verdeeld moeten worden en ze stellen voor grondeigendom of bouwrechten van de gemeente te kopen. Daarnaast wil men een blok vormen tegenover de grote eigenaren in het gebied (rentmeester en ontwikkelende belegger en andere ontwikkelaar). Aan de gemeente lichten ze het verband als volgt toe: *‘We willen graag een informeel consortium vormen met elkaar om daarmee gezamenlijk de woningen te ontwikkelen, ook al hebben we geen grondeigendom. Als we een consortium zijn hebben we ook een betere onderhandelingspositie ten opzichte van de grote grondeigenaren, om hun bouwrechten te realiseren. We hebben alle smaken in huis en mogelijkheden om deze opgave te financieren’*.

In de loop van 2009 ontstaat een tweede los samenwerkingsverband van alleen grotere grondeigenaren dat gezamenlijk 85% van alle grond op de ontwikkelingslocatie Iederpolder heeft. Intern worden binnen

het samenwerkingsverband diverse strategieën besproken: *'Als gemeente op de formele toer gaat, zullen we als samenwerkingsverband ook op de formele toer dreigen te gaan en iedere keer weer nieuwe juridische trucs uithalen, die het ontwikkelingsproces oeverloos zullen vertragen. En dan wordt er de komende vijf jaar niks gebouwd.* Een ontwikkelaar oppert via bestuurders druk uit te oefenen en dreigt zijn directeur de wethouder te laten benaderen, om *'het proces te bespoedigen'*. Het derde voorstel is om een open samenwerking te realiseren, waarin de samenwerkende partijen *'volledig openheid van zaken'* geven en gezamenlijk rekenen, om input te leveren voor een gezamenlijke exploitatieovereenkomst. Dus: *'creatief met die regels om gaan, om zoveel mogelijk recht te doen aan de situatie'*. Het verband wil overigens geen eenzijdige verklaring voorleggen waarmee ze zeggen te voldoen aan de competitie-regels.

In reactie op de formering van het tweede losse samenwerkingsverband van eigenaren, worden de rechtloze partijen uit het eerste verband (alle deelnemers zonder grond) ongerust en dreigen een rechtszaak aan te spannen, om aan te geven dat sprake is van ontduiking van Europese regelgeving.

Het samenwerkingsverband van grondeigenaren zoekt contact met de gemeente met het aanbod om binnen de randvoorwaarden die gemeente stelt inclusief de eisen van de competitie-regelgeving de ontwikkeling te realiseren. Open communicatie staat hoog in het vaandel bij het samenwerkingsverband, zo geven ze aan. Het samenwerkingsverband wil met de gemeente werken aan een *'relatie met wederzijds vertrouwen'*. En niet: *'... 'elkaar bevelen sturen over het wel of niet voldoen aan de eisen'*, aldus de zegsman. Principe binnen het samenwerkingsverband is ook dat men de bouwrechten informeel zo verdeelt, dat men tegemoetkomt aan de regels. Uitgangspunt wat het aanbod aan de gemeente aantrekkelijk moet maken, is dat het samenwerkingsverband straks lokale bouwers selecteert voor de ontwikkelingsopgave, *'zo nodig vijf verschillende'*, geeft ze aan.

Effect van de competitie-regels is dat samenwerkingsverbanden aangegaan worden tussen partijen die formeel geacht moeten kunnen worden woningen te ontwikkelen, met als doel het volgens de competitie-regelgeving benodigde aantal partijen te verzamelen binnen het ontwikkelingsverband. De bouwer wordt bouwontwikkelaar. De beleggende ontwikkelaar ontwikkelt, de corporaties worden ontwikkelende corporaties. De belegger wordt ontwikkelende belegger, wil financieren en huurappartementen in de vrije sector realiseren. De woningcorporaties willen alle huur- en koopsegmenten realiseren, maar in ieder geval ook goedkope en middeldure huur voor de primaire doelgroep. Daarnaast willen allen een ontwikkelaarrol op zich nemen. Het wordt zo dat er vijf ontwikkelaars aan het bouwen moeten zijn, maar dat ze vervolgens de woningen naar eigen inzicht weer verkopen, ruilen of overdoen aan andere partijen.

Deze natuurlijke rolverdelingen gelden in principe in beide samenwerkingsverbanden. Gemeente geeft aan de losse samenwerkingsverbanden alleen te erkennen als het geen afzonderlijk rechtspersonen zijn. De verband geven daarom aan dat ze geen rechtspersoon vormen, maar wel nauw willen samenwerken om zo te komen tot het realiseren van het woningprogramma zoals de gemeente dat wil (volgens de competitie-regels).

Wanneer het informele samenwerkingsverband eenmaal is gevormd in de loop van de simulatie, worstelen ze beide met de wijze waarop men kan voldoen aan de competitie-regelgeving. In de eerste plaats: hoe zorg je ervoor dat je in ieder geval naar 'buiten' toe niet één partij bent, maar vijf partijen? In de tweede plaats voorkomt de samenwerking niet dat men als gevolg van de competitie-regels aan de slag moet met het ruilen van bouwrechten binnen het consortium. Wanneer de samenwerking wat meer op poten staat, realiseren de samenwerkende partijen zich dat de overige houders van rechten (grondeigenaren) zoals de ontwikkelende belegger en de rentmeester niet aan de slag kunnen met het ontwikkelen van woningen in de lederpolder, zonder samen te werken met het consortium of rechten te verkopen aan andere partijen. De samenwerking betekent immers dat er minder alternatieve partijen zijn waaraan deze grondeigenaren rechten zouden kunnen verkopen ³⁶.

36 Dit is overigens een situatie, die in de praktijk niet zou hoeven voorkomen, omdat er dan altijd samenwerking gezocht kan worden met andere ontwikkelende partijen die nu nog niet betrokken zijn in de gamesimulatie, in de setting op 6 juni was dit echter niet mogelijk.

In de intentieovereenkomst waarin 38 hectare grond in één grondpoule wordt gestopt, spreken de samenwerkende grondeigenaren af dat ze de doelstelling hebben het plan volgens de gemeentelijke eisen en de competitierregels te realiseren: men komt een periode overeen waarbinnen onderhandeld wordt om te komen tot afspraken.

Onderdelen van de intentieovereenkomst:

- Vijf partijen willen samen een plan ontwikkelen plus realiseren zoals de gemeente het voor ogen staat.
- Ze schatten in dat het haalbaar is het bouwvolume te realiseren binnen de competitierregels, met 250 woningen per jaar, met vijf verschillende ontwikkelende partijen die onafhankelijk van elkaar opereren.

De partijen spreken af verder niet te dreigen, om de gemeente vooral meewerkend te houden.

bijlage bij hoofdstuk 6

Bijlage bij hoofdstuk 6

1. Verloop gamesimulatie over verhandelbare ontwikkelingsrechten

Op 20 juni 2007 namen 12 personen deel aan de gamesimulatie Iederpolder. Deelnemers waren publieke en private marktpartijen:

Box 5: deelnemers gamesimulatie 20 juni 2007

- Twee woningmarktacquisiteurs van institutionele beleggers Aad Jansen van Fortis en Robbert van Dijk van ING, in de rol van een institutionele belegger (NL Real Estate).
- Margriet van Zee, van Kompaan Vastgoed, bouwer in de rol van Vabouw.
- Ton van Eck van Heijmans, Ton Weghorst van TCN Property Projects, Gerard Kohsiek van Maarsen Groep in de rol van de ontwikkelaar Vastis en de ontwikkelaars ABM en Vastbank.
- Twee gemeentelijke projectleiders met grondbedrijfervaring (Anneke van de Brandt van de gemeente Amsterdam (OGA) en Dennis Damink de gemeente Rotterdam (OBR), in de rol van grondbedrijvers van de gemeente Honderdduizendstad, projectleiders van de Iederpolder.
- Een woningadviseur en een acquisiteur van een woningcorporatie (Michel Gunsing van Talis en Henk van Ramshorst van de woningcorporatie Volkshuisvesting), in de rollen van de corporatie Woonstee en de corporatie Polderwoning.
- Een projectleider van de gemeente (Jeroen Wiemer van het OGA), als Best Far, vertegenwoordiger van de particuliere woningeigenaren in het herkomstgebied.

De voorbereiding en het verloop van de simulatie waren gelijk aan de voorbereiding en het verloop van de simulatie op 6 juni over de bouwrechtwet. Uit de vorige simulatie waren geen punten naar voren gekomen die aanleiding gaven de opzet van de simulatie te wijzigen.

2. Resultaten gamesimulatie

Per partij is beschreven wat hun visie op de nieuwe verhandelbare rechtenwet is, gebaseerd op hun ervaringen in de gamesimulatie. Als eerste komen de partijen aan de orde die het meest actief waren in de simulatie en die tijdens de simulatie relatief veel visie ontwikkelden op wijzigingen in het rechtsregime. De visie op de verhandelbare rechtenwet is gereconstrueerd op basis van de geluidsopnamen en het procesverslag. Deze reconstructie is weliswaar uitvoerig, maar vormt noodgedwongen wel een reductie van de informatie zoals de tijdens de simulatie is opgenomen. Voor een uitgebreid verslag van de simulatie is op verzoek een bijlagedocument beschikbaar met daarin een thematisch verslag en een procesverslag.

Visie van woningcorporaties tijdens de gamesimulatie

Uitgangspositie: Voor beide corporaties geldt dat ze actief willen zijn in de ontwikkeling van Iederdorp en tegelijkertijd financiële middelen willen verwerven voor de herstructurering van Polderdorp. De koppelgebiedenwet biedt hen mogelijk kansen om deze doelstellingen te bereiken. Beide corporaties zijn groot en beschikken over een omvangrijke grondpositie in het herkomstgebied, met circa 500 tot 650 appartementen, waarvan de helft leegstaand. Iedere hectare grond in het herkomstgebied is op dit moment bebouwd met 50 woningen en geeft wanneer ze overgaat tot sloop/nieuwbouw recht op 25 VVV-rechten te gebruiken in het benuttingsgebied de Iederpolder en de ontwikkeling van 25 nieuwbouwwoningen in het herkomstgebied Polderdorp. Om verzekerd te zijn van toekomstige woningbouwlocaties voor sociale en marktsectorwoningen, heeft een van de corporaties in het verleden 3 hectare grond gekocht in het toekomstige Iederdorp tegen agrarische waarde.

Visie en gedrag tijdens de gamesimulatie

De corporaties hebben enige tijd nodig om de betekenis van de nieuwe regels voor hen te kunnen inschatten. Na 1 jaar gametijd constateren ze echter dat de nieuwe regels in de eerste plaats kansen bieden. *‘Met de nieuwe regels wordt het veel logischer om meer te denken in rechten en het uitwisselen van rechten dan het in de situatie voor de nieuwe regels het geval is. En dat biedt voor het gehele ontwikkelingsproces wel voordelen ten opzichte van ‘nu’ (de huidige situatie voor de regimewijziging, EG). De meerwaarde van de nieuwe regels zit dan wat hen betreft in het realiseren van een goede spreiding van woningen over alle plangebieden. ‘Ik zou er wel wat in zien zitten, deze regels. Vanuit ons als corporatie gaan we er in ieder geval op vooruit omdat we ook in de uitleggebieden beter actief kunnen zijn’.* De woningcorporaties constateren dat deze regels aantrekkelijk zijn voor woningcorporaties, omdat ze als gevolg van de regels meer mogelijkheden hebben inkomsten te verwerven om de herontwikkeling van herkomstgebieden mogelijk te maken. *‘Het maakt de herstructurering van de naoorlogse wijken beter betaalbaar’.* Minstens zo aantrekkelijk vinden ze het echter dat ze als corporaties ook makkelijker actief kunnen zijn in de nieuwe uitleg in het benuttingsgebied. Dit biedt kansen, tegen de gemeente zeggen ze hierover: *‘We willen onze portefeuille verbreden en onze klanten ook de mogelijkheid geven om te kiezen. Voor woningcorporaties biedt de wet dus veel kansen om te diversifiëren en de herstructurering beter betaalbaar te maken’.* Ze signaleren dat de locatieontwikkeling minder makkelijk door gemeenten te sturen wordt met de nieuwe regels en vinden dit *‘boeiend’.* Dit hangt waarschijnlijk samen met de volgende inschatting: *‘Het aardige is wel dat projectontwikkelaars met deze regels gedwongen zijn ook actief betrokken te zijn in de herontwikkeling van de herstructurering. Normaal gesproken zouden ze daar ze snel mogelijk weg zijn, maar nu moeten ze VVV-rechten hebben en dus ook actief worden in Polderdorp (het herkomstgebied), of er in ieder geval investeren, om in het uitleggebied te kunnen bouwen. Je krijgt dus meer financiële middelen voor de herstructurering van de oude wijken.’* Ook gedurende de dag blijven de corporaties positief over de regels: *‘Als ik kijk naar deze regels is het een heel herkenbare situatie: de regels maken het misschien beter mogelijk ons bezit te versterken en dat is precies waar nu de pijn zit voor de corporaties’.* Met elkaar bespreken de corporaties ook wat de effecten van de nieuwe regels zijn op andere partijen in het ontwikkelingsproces.

- Ze schatten in dat op termijn de grond in uitleggebieden voor de boeren minder zal opleveren dan nu. Daar staat voor de boeren echter ook het zwaarwegende voordeel tegenover dat in het uitleggebied wel zekerheid is dat er gebouwd gaat worden.
- Voor beleggers zullen de regels niet leiden tot grote veranderingen, schatten ze in: *‘Beleggers zijn altijd zo voorzichtig, dat zal nu ook zo wel blijven. Ik denk niet dat die veel last, nog profijt hebben van de nieuwe regels (...). Ze willen wel samenwerken maar die komen er domweg niet tussen’.*
- De corporaties verwachten dat de bouwers ook moeite zullen hebben te manoeuvreren onder de nieuwe wetgeving, vanwege de vereiste voorinvesteringen en de relatief korte investeringshorizon.
- Beide corporaties signaleren het belang dat alle betrokkenen hebben om de rechten van de vertegenwoordiger van de particulieren ‘links te laten liggen’. Ook wanneer de vertegenwoordiger uiteindelijk een inschrijvingsprocedure op de rechten organiseert. *‘Als we kijken naar de inschrijvingsprocedure van de particulieren dan is het slim dat niemand daar op reageert, al helemaal wij niet als corporaties. Dat drijft de prijs alleen maar op en wij hebben allebei al een riant positie voor wat betreft VVV-rechten. We moeten hopen dat hij geen deal met anderen kan sluiten en dan alsnog bij ons komt, volgens de vrijblijvende afspraak die we vorige jaar maakten’.*

Kortom: *‘De kleine jongens in het spel blijven toch de kleine jongens ook onder de nieuwe regels’.* volgens de woningcorporaties.

Bij start van de simulatie waren er twee woningcorporaties: één met grond in het herkomst- en het benuttingsgebied en één met alleen rechtsposities in het herkomstgebied. Gelijk al bij de start zoekt de corporatie met de (iets) minder grote rechtspositie contact met de ander. De partij opent het gesprek met de corporatie en na een korte introductie suggereert hij dat fusie van de woningportefeuilles in deze stad een goed idee is voor beide partijen. De ander vraagt zich af of hij geen andere strategie heeft, vindt samenwerking nog te vroeg en wimpelt de corporatie af. Intern realiseert de corporatie met de grotere rechtspositie zich al snel dat samenwerking goed kan zijn, om zo een blok te vormen tegen grondeigenaren in het benuttingsgebied. Enkele gesprekken met de ontwikkelaar met de grootste rechtspositie in het benuttingsgebied bevestigt de *‘logica van blokvorming’* met de andere corporatie De

ontwikkelaar vindt de samenwerking tussen de beide corporaties minder relevant. Dit zet de corporatie aan het denken en besluit zich afwachting op te stellen naar anderen. *'We zijn sowieso geïnteresseerd in samenwerking, maar wat voor vorm, moeten we nog even naar kijken'*. De suggestie van de ontwikkelaar om te komen tot een 'soort ontwikkelingscombinatie' wordt afgeslagen: *'We vinden het nog te vroeg om ons principeel aan jullie te verbinden en willen nog even shoppen op basis van de rechtspositie die we hebben'*.

Ook de andere corporatie wordt benaderd door de ontwikkelaars. Waar de ontwikkelaar vooral de overeenkomsten benadrukt en voordelen van samenwerking signaleert (minder risico, beter *'voor de fiscus'*) wijst de corporatie dit direct van de hand en benoemt dat fiscale aspecten er onder de nieuwe regels niet meer toe doen. Hij benadrukt de verschillen in belang en benadering tussen een zuiver commerciële ontwikkelaar en een woningcorporatie die steeds meer op elkaar gaan lijken. *'Alleen ontwikkelen in de herstructurering sluit niet aan bij onze ambitie om over de hele stad woningen te kunnen aanbieden aan onze klanten. In die zin denk ik niet dat onze ambities één op één aansluiten. Als we kijken naar de getalsmatige verhouding sluit het echter wel aan'*. Wanneer de bouwverzekering korter tijd later aanschuift volgen beide corporaties ongeveer dezelfde lijn: *'Voor ons ligt samenwerking niet voor de hand'*, is de eerste reactie. *'Immers, we hoeven niet zelf te ontwikkelen, dus ligt het voor ons in eerste instantie meer voor de hand om met een ontwikkelaar in zee te gaan dan met een bouwverzekering'*. Uiteindelijk zegt de corporatie tegen de bouwverzekering: *'Helder is dat jullie qua grondpositie natuurlijk geen grote partij zijn... We willen eerder samenwerken met een grote partij, die ook – met alle respect – onder allerlei omstandigheden tegen een stootje kan'*.

Wanneer de woningcorporaties weer bij elkaar aanschuiven, herkennen ze de kracht van hun gezamenlijk positie. *'We kunnen als we samenwerken meer achterover leunen: de grondeigenaren moeten zich dan meer inspannen voor de VVV-rechten'*. Besproken wordt ook de rol die de gemeente wil spelen als regisseur. Beiden vragen zich af wat daar de meerwaarde van is en willen de nieuwe regels juist inzetten om meer een eigen koers te kunnen varen. Concreet betekent dit: actief zijn in beide plangebieden over meerdere prijs- en marktsegmenten. Om dit te bereiken is samenwerking tussen de corporaties een goed uitgangspunt, zien nu beide corporaties. Samen hebben ze 24 hectare en dus 600 VVV-rechten in het herkomstgebied. De afspraak die wordt gemaakt is eenvoudig. *'Laten we allebei alle rechten die we hebben inbrengen en na rato van inbreng ook weer woningen realiseren'*. Daarnaast voeren ze een gemeenschappelijke grondexploitatie, waar ze vervolgens kijken naar de waarde van de woningen afhankelijk van het prijssegment. *'Dan kun je onderling als je dat wil ook weer woningen ruilen, in verschillende buurten, maar ook in prijssegmenten. Maar zo raak je discussie over de inbrengwaarde kwijt en dat duurt in de praktijk altijd zo lang...'*.

Verwachte en ervaren effecten op strategie

Een gezamenlijke strategie is om direct positie te bepalen ten opzichte van de ontwikkelaars met eigendom in het benuttingsgebied. Ze willen één gezicht naar de ontwikkelaars vormen. Daarbij zetten ze in op verbetering van het bezit in het herkomstgebied gecombineerd met een actieve rol in het benuttingsgebied, in ieder geval in het goedkope en middeldure segment. Daarnaast hebben de nieuwe regels mogelijk invloed op de keuze tussen zelf ontwikkelen of laten ontwikkelen: *'Je kunt beter bestaande woningen verkopen dan nieuwe woningen te ontwikkelen': deze regels bieden ons de kans het recht te verkopen en daarmee ook het risico'*. Ook zonder zelf te ontwikkelen zal de positie van de corporaties aantrekkelijker worden met de nieuwe regels.

Binnen de nieuwe organisatie ontstaat enige discussie over de positie van de particulieren: het heeft bij beiden de voorkeur hen in deze fase niet in de samenwerking te betrekken, omdat de particulieren door versnipperd eigendom moeilijk blijken te kunnen beslissen over strategie en waarde van rechten. De vertegenwoordiger van de particulieren wil zich graag aansluiten bij de corporaties, deze houden dat echter af. Daarnaast hebben ze gezamenlijk voldoende kritische massa om een goede match voor de ontwikkelaars te zijn. Ze zien een rol voor de gemeente weggelegd om de versnippering van de eigendom tegen te gaan en suggereren dat de gemeente voorkeursrecht vestigt.

Wanneer de ontwikkelaars bij de corporaties aanschuiven om te praten over ruil van de VVV-rechten, suggereren de corporaties samen te werken na rato van inbreng rechten op de ontwikkeling van de woningen. Ze geven aan geïnteresseerd te zijn in het oprichten van een gezamenlijke ontwikkelingsorganisatie (ontwikkelaars en corporaties), waarin iedereen zijn eigen posities inbrengt tegen boekwaardes en om van daaruit gezamenlijk te gaan ontwikkelen. *‘Dan geeft dit ‘trekkingsrecht’ in beide gebieden, na rato van inbreng krijgen we dan ontwikkelingsrechten terug’*. De rechten kunnen in een ‘rechtenpool’ worden gestopt die gelijkelijk over het herkomst- en benuttingsgebied verdeeld kan worden. Partijen kunnen vervolgens onderling onderhandelen wie welke woningen wanneer realiseert. Voor de ontwikkelaar die veel geld voor de grond betaald heeft, is dit geen optie, al komt men uit de onderhandeling door af te spreken de dichtheden in beide plangebieden te verhogen als smeermiddel voor een goede exploitatie.

Verwachte en ervaren effecten op prijzen van rechten

De corporaties hebben veel eigendom in het herkomstgebied. De nieuwe regels bieden hen interessante kansen. *‘De potentiële waardestijging per meter vloer in het herkomstgebied is enorm, als ik dat zo inschat: nu is de waarde laag, maar straks kan de verkoopwaarde per meter vloer toch minimaal zo hoog worden als in de IJerpolder?’* En wat later: *‘De prijs van de woningen in het herkomstgebied krijgt eigenlijk een soort stijging met die nieuwe regels, volgens mij. En alle grondprijzen stijgen ook met die nieuwe regels, al was het maar alleen omdat er een grotere zekerheid ontstaat over de toekomstige ontwikkeling’*. Over de ontwikkeling van de grondprijs in het benuttingsgebied denkt de corporatie met grond het volgende: Ze vinden de ontwikkelaars-grondprijs van 150 euro per m² kavel voor eigendom *‘iets aan de hoge kant’* en vragen zich af of dit ten koste kan gaan van de waarde van hun VVV-rechten in het herkomstgebied. Dat blijkt een moeilijke kwestie. *‘Probleem is dat je de verhouding tussen grondwaarde en de waarde van het recht moeilijk kunt benaderen: de grond is niks waard zonder het recht en het recht is niks waard zonder de grond. De prijs van de grond op uitleglocaties zal denk ik in eerste instantie omhoog gaan als gevolg van de nieuwe wet: je krijgt immers meer zekerheid dat je er daadwerkelijk wat mag realiseren en marktpartijen worden er ook onrustig van, hè’*. *‘Dat zag je ook in de simulatie: die ontwikkelaar kocht de grond van de boeren heel snel en tegen een vrij hoog bedrag. Ik denk uiteindelijk dat de grondprijs op uitleglocaties echter juist omlaag gaat: dat kan eigenlijk niet anders want er moeten ook extra rechten worden gekocht om daarmee het recht op locatieontwikkeling te krijgen. Linksom of rechtsom: ergens moet dat betaald worden en is er dus gewoon minder ruimte voor uitgaven aan de grond. Residueel kijkend gaat de prijs van grond op uitleglocaties op termijn dus gewoon omlaag’*. Beide corporaties herkennen zich in deze situatie en signaleren dat als de grond tegen te hoge prijs is verworven, er ook veel minder ruimte om flink te investeren in VVV-rechten. De waarde van de VVV-rechten en de waarde van de grond in het benuttingsgebied vormen communicerende vaten. De huidige aankoop van grondeigendom in het benuttingsgebied geeft de VVV-rechten een lage waarde, zeker misschien bij start van de nieuwe regelgeving. *Het is niet onmogelijk dat op termijn de waarde van de VVV-rechten dus relatief omhoog gaat, als de lucht uit de grondprijs voor agrarische grond is.*

De corporaties bespreken onderling het belang om de vertegenwoordiger van de particuliere eigenaren enigszins te isoleren en hem een zo laag mogelijke prijs voor de rechten te betalen. Waar het gaat om hun eigen inschattingen van de waarde van de rechten op de grond schatten ze in: *‘De prijs van de bestaande woningen is 1.400 euro per meter en voor IJerdorp 3.300 euro per meter. De ontwikkelaars en beleggers zullen daarom vooral inzetten op het ontwikkelen in IJerpolder. Aan de andere kant is in het herkomstgebied straks een aantrekkelijke wijk: dan is het 3.300 minus circa 10 tot 15%. Dus zo rond de 3.000 euro per woning in de nieuwbouw. Dat lijkt reëel: het worden ook ruime woningen, grondgebonden woningen’*. Vervolgens leiden ze de waarde van het VVV-recht af door het verschil in opbrengstcapaciteit tussen oud en nieuw te nemen en dat te halveren, omdat twee woningen in eigendom nodig zijn om een recht te laten vrijkomen. Ze schatten de waarde van de VVV-rechten op circa 25.000 tot 40.000 euro per recht.

Verwachte en ervaren effecten op transacties in rechten

Volgens de woningcorporaties zijn de VVV-rechten zonder beperking overdraagbaar, mits het gepaard gaat aan sloop van een woning en het afzien van het recht om weer net zoveel terug te bouwen als er al was. *‘Dus wanneer er een sloopvergunning wordt afgegeven, komt het VVV-recht vrij en dan kun je die verhandelen’*. Gedurende de simulatie raken de woningcorporaties vertrouwd met hun rechtspositie

en zien ze steeds meer voordelen. *'We hebben in ieder geval een goede uitgangspositie waarin we wat te verhandelen hebben: we zijn automatisch een partij voor alle ontwikkelaars en ook voor elkaar'*. Al snel komen de beide woningcorporaties tot een samenwerkingsovereenkomst over de ontwikkeling van het herkomstgebied en het benuttingsgebied. Ze schatten in dat het aantal transacties van rechten in herkomst- en benuttingsgebieden omhoog zal gaan als gevolg van de wijziging in het rechtsregime. Daarbij is het standpunt dat een deel van de rechten verkocht moeten worden en een deel van de VVV-rechten zelf benut moeten worden in het benuttingsgebied, om zo ook positie in het uitleggebied te verwerven. Samenwerking met de ontwikkelaars ligt daarbij voor de hand. Vooral de ontwikkelaar met alleen grond in het benuttingsgebied is een natuurlijke partij om rechten aan te verhandelen, vinden ze. Daarnaast willen ze graag de gemeente in een actieve rol als houder van rechten in herkomstgebied en benuttingsgebied betrekken. *'...Zodat we (samen, EG) een grotere vuist kunnen maken naar de ontwikkelaars'*. Gemeente geeft uiteindelijk aan hun positie niet nu al te willen inzetten, maar wil gebruiken om straks eventuele problemen op te lossen in de samenwerking tussen ontwikkelaars en corporaties.

Verwachte en ervaren effecten op ontwikkelingstempo

Naast de voordelen van grotere betrokkenheid van ontwikkelaars bij de herstructurering van bestaande woonwijken, signaleren de corporaties ook een nadeel: men is niet langer de enige ontwikkelende partij in de bestaande stad. *'Dat is wel een probleem misschien. De nieuwe regels leiden tot een complexer proces in het benuttingsgebied!'* En een complexer proces leidt tot een lager ontwikkelingstempo. Daarnaast geldt voor henzelf dat ze gedurende de simulatie enige tijd nodig hebben om goed te kunnen doordenken wat de nieuwe regels precies behelzen. Ze zien versnelling van het ontwikkelingstempo in het herkomstgebied: *'Het instrument biedt mogelijkheden om samen te werken, dan ga je dat ook meer doen en dus moet je daar weer allerlei afspraken over maken. Ik denk dat dat vooral in het benuttingsgebied zo is. In het herkomstgebied wordt de druk juist wat groter om iets te ondernemen. Met de grotere financiële ruimte die ontstaat, wordt het domweg ook gewoon commercieel interessant om de oude woningen te slopen, VVV-rechten vrij te maken. Dat zet ook druk op de ontwikkeling van nieuwe woningen. Daar zal het dus tempobevorderend werken'*. De andere corporatie denkt er ook zo over, waarbij hij aantekent: *'Het totaal is denk ik wel trager, omdat er meer onderhandeld moet worden en partijen in alle gevallen bijna moeten samenwerken. Samenwerken betekent eigenlijk altijd tijdsverlies, is mijn ervaring'*.

Halverwege de simulatie zijn de corporaties en de ontwikkelaars zo ver dat er in principe op korte termijn gehandeld kan worden en dat gestart kan worden met de ontwikkeling van woningen: *'We kunnen als corporaties snel beginnen en daarom kunnen we ook ruimte bieden voor het ruilen van rechten'*. Ruilen van rechten betekent echter niet dat er al direct gebouwd gaat worden: in de tweede helft van de simulatie constateren de corporaties dat de nieuwe regels met zich meebrengen dat er veel overlegd moet worden om te komen tot de ruil van rechten. *'Het is net echt. Ook nu gaat de tijd te snel, kost overleg tijd en is er vertraging van de plannen om te komen tot de planrealisatie'*.

Verwachte en ervaren effecten op de prijs-kwaliteitverhouding van woningen

De corporaties signaleren dat één van de voordelen van de nieuwe wetgeving is dat de herstructurering in de bestaande stad gefinancierd kan worden zonder te verdichten en zelfs door appartementen te vervangen door eengezinswoningen. Voor de kwaliteit van de leefomgeving in de herstructureringswijken is dit een belangrijk voordeel. Tegelijkertijd en enigszins paradoxaal wijzen ze verhoging van de dichtheid in beide plangebieden aan als smeermiddel in de locatieontwikkeling om de rentabiliteit van de projectontwikkeling te vergroten. Rond 2011 suggereren ze aan de gemeente: *'Als het geld een probleem wordt omdat de inbrengwaarde van bijvoorbeeld Best Far (vertegenwoordiger van de particuliere eigenaren) te hoog is, kun je dat eigenlijk het makkelijkst opschroeven door de dichtheid in de plangebieden te verhogen: dan kom je er altijd uit. Ga eens van 25 woningen per ha naar 30 woningen per ha. Dan praat je al heel anders...'* De relatie tussen kwaliteit van de woningen en de dichtheid zien de corporaties minder dan alle andere marktpartijen. Ze constateren intern: *'De dichtheid van de woonwijken kan natuurlijk best omhoog. Als je er zo financieel beter uit komt, is dat een knop waar we met zijn allen aan kunnen draaien. Dit gaat nauwelijks ten koste van de prijs-kwaliteitverhouding van de woningen'*. In de onderhandelingen met de gemeente en de ontwikkelende partijen zien ze echter geen heil in het verdichten van alleen de corporatiewoningen, door deze te stapelen, wanneer de gemeente dit voorstelt. Ze maken er een principiële kwestie: waarom zouden corporatiewoningen een kleinere tuin moeten hebben?

De effecten van de nieuwe regels op de prijs-kwaliteitverhouding van de woningen blijkt een thema waar de corporaties veel aandacht voor hebben. In eerste instantie verwachten de corporaties met de nieuwe regels een belangrijke kwaliteitsimpuls aan zowel de uitleggebieden als de herkomstgebieden te geven. *'...Straks wordt het herkomstgebied natuurlijk ook een heel aantrekkelijke wijk: met een goede segmentatie van woningen en allemaal eengezinswoningen. Beide woonwijken zijn dan vergelijkbaar, waarbij de ligging van het herkomstgebied binnen het stedelijk weefsel misschien nog wel extra aantrekkelijk is.'* Ook verwachten ze dat de kwaliteit van de leefomgevingen verbetert onder invloed van de nieuwe regels: *'Als het makkelijker wordt rechten te ruilen binnen plangebieden, wordt het ook makkelijker in de samenstelling van de te ontwikkelen woningvoorraad een goede verdeling aan te brengen. In die zin is wel sprake van verbetering van de prijs-kwaliteitverhouding van de woningen, al is het effect waarschijnlijk niet zo groot'*. En: *'Ik denk dat we voor het overige eigenlijk geen effect mogen verwachten op de prijs-kwaliteitverhouding van de woningen. Het blijft toch gewoon een kwestie van een voorraadmarkt, waarbij de nieuwbouwwoningen nauwelijks invloed hebben op de prijs van alle woningen'*. Daarnaast signaleren ze ook nadelige effecten van de nieuwe regels op de prijs-kwaliteitverhouding. *'Omdat er over de hele linie meer gehandeld moet worden en alle kosten die dat met zich meebrengt ook betaald moeten worden, is er misschien minder ruimte voor bovengemiddeld hoge bouw- en bijkomende kosten'*.

Verwachte en ervaren effecten op de segmentatie van de woningen

De corporaties verwachten dat de nieuwe regels leiden tot eenvoudigere afspraken over de segmentatie van woningen tussen verschillende partijen, omdat het ontstaan van VVV-rechten het ruilen van rechten makkelijker maakt, zodat de ene partij inzet op goedkope woningen en de andere inzet op duurdere woningen. De corporaties zijn duidelijk in de segmentatie van de woningen: ze willen woningen *'over de hele linie'* realiseren: zowel in de koop en de huur in *'een mooie mix van dingen'*, zowel in herkomstgebied als benuttingsgebied. Aan de gemeente geven ze aan vooral in het lage en middensegment te willen bouwen en de rest van de VVV-rechten mogelijk te verkopen, onder de voorwaarde turnkey-woningen terug te kunnen kopen. Dit sluit ook aan bij de wens van de gemeente om een gemêleerd woongebied te ontwikkelen, in zowel het herkomstgebied als het benuttingsgebied. *'Als corporaties willen we inbrengen en na rato van inbreng weer woningen op beide locaties. Zo hebben we geen discussie meer over verschillen in waarde en kunnen we snel aan de slag. Iedereen heeft dan in principe een naar rato gelijk aandeel in ieder woningsegment. Vervolgens kunnen partijen als ze dat willen deze rechten weer ruilen'*. De samenwerkende ontwikkelaars zijn het in principe eens met deze afspraak, met dien verstande dat zij zich bij voorkeur richten op duurdere woningen. Volgens de corporaties is dit van later orde: *'We ruilen die rechten op woningen later wel. Uitgangspunt is dat als we het recht op de ontwikkeling van een goedkope woning van jullie ruilen tegen een dure van ons, daar gewoon geld tegenover staat'*.

Hoewel de corporaties aan de ontwikkelaar aangeven, sterk vanuit maatschappelijk rendement te redeneren, blijkt daar uit het gedrag gedurende de simulatie weinig van. Ze zeggen zelf: *'Als corporatie staan we anders in waardegevraagdstukken dan jullie als ontwikkelaars. We denken niet alleen in financiële waarde, maar ook in maatschappelijke rendement. Dus in die zin wil ik eigenlijk ook graag zoveel mogelijk bouwen, om zo onze maatschappelijke taak te vervullen'*. Hierin vinden corporaties en ontwikkelaars elkaar, beiden willen het verdienend vermogen van hun rechtsposities optimaliseren.

Visie van ontwikkelaars met grond tijdens de gamesimulatie

Uitgangspositie: De ontwikkelaar wil ontwikkelen in Honderdduizendstad, omdat de stad tot de focusregio behoort. De partij heeft in het verleden 10 hectare van het plangebied lederpolder verworven, met als doel hier woningen te realiseren. Met de introductie van de koppelgebiedenwet, geeft deze aankoop in het benuttingsgebied alleen recht op woningen, in combinatie met VVV-rechten afkomstig uit Polderdorp (het herkomstgebied). De ontwikkelaar beschikt over 5 hectare grond (250 appartementen) in Polderdorp, waarvan 50% leegstaan. Iedere hectare grond in het herkomstgebied is op dit moment bebouwd met 50 woningen en dat geeft bij sloop/nieuwbouw recht op 25 VVV-rechten en de ontwikkeling van 25 nieuwbouwwoningen in Polderdorp.

Gedrag en visie tijdens de gamesimulatie

Insteek van de ontwikkelaar is dat de nieuwe regels kostprijsverhogend werken op het ontwikkelen van uitleglocaties, omdat de eigenaren in het uitleggegebied meer moeten investeren voor zij kunnen bouwen. Deze visie probeert hij zoveel mogelijk hard te maken bij de gemeente om daarmee af te dwingen dat in de koppelgebieden in een hogere dichtheid gebouwd moet worden, *'Anders kunnen we geen rendabele investering doen en stopt de bouwproductie'*. Daarnaast doorziet hij snel dat eigendom in het uitleggegebied niet meer de enige voorwaarde is voor het verwerven van ontwikkelingsrechten: *'Alles draait nu om VVV-rechten: de positie van eigendom verandert dus heel erg'*, geeft hij aan bij andere ontwikkelaars. Hij werkt er in de simulatie hard aan om de eigen positie als eigenaar van grond in het uitleggegebied en houder van rechten in het herkomstgebied zo sterk mogelijk te maken door de waarde van zijn grondeigendom en de waarde van het woningbouwprogramma in het uitleggegebied zo veel mogelijk te beïnvloeden. Deze strategie kwam naar voren door snel samenwerking te zoeken met andere grote eigenaren in het benuttingsgebied en te komen tot een samenwerkingsverband. Hij zoekt als eerste contact met de ontwikkelaar die net een flink deel van de agrarische grond tegen een hoge prijs heeft gekocht en daarna met de ontwikkelende belegger. *'Wil je die waarde van die hoge gronden nog enigszins beschermen, dan moet je als ontwikkelaars er voor zorgen dat de verkopers van VVV-rechten straks zoveel mogelijk bij ons terecht moeten komen, om hun rechten te verkopen!'* En: *'We moeten voorkomen dat we elkaars concurrenten worden'*. De ontwikkelaar is de aanjager van de blokvorming die de andere ontwikkelaar en de ontwikkelaarbelegger daarna nastreven.

Verwachte en ervaren effecten op strategie

De ontwikkelaar ziet dat als hij niet intensief samenwerkt met andere grondeigenaren in het plangebied, de koppelgebiedenregels kunnen leiden tot een andere positie van eigendom in het ontwikkelingsproces en dat heeft in de eerste plaats gevolgen voor de partijen waarmee hij samenwerking zoekt in het ontwikkelingsproces. *'Alles draait nu om VVV-rechten: de positie van eigendom verandert dus heel erg. Dat betekent dat je als ontwikkelaar ook een andere strategie moet volgen en dat je een ander type afspraken moet maken: voor mij zijn allereerst de andere ontwikkelaars aantrekkelijk, daarna de corporaties. De bouwers zijn nu geen natuurlijke partner meer voor een ontwikkelaar'*, zegt hij tegen de bouwver.

Het tweede ingrediënt in de strategie van de ontwikkelaar is dat hij samen met de andere grondeigenaren zoveel grond in het benuttingsgebied wil verwerven en intensief wil samenwerken, dat ze gezamenlijk massa hebben en een *'blok'* kunnen vormen. Hierdoor versterken ze hun onderhandelingspositie ten opzichte van andere rechthebbenden, zoals de kleinere eigenaren en vooral de houders van VVV-rechten: deze partijen kunnen niet meer om de ontwikkelaars heen. Binnen het eigen blok van samenwerkende ontwikkelaars constateert hij: *'Dit is trouwens wel heel erg 'oude economie'. Business as usual, als ontwikkelaars spelen we dus nu hetzelfde spel als anders'*. Wanneer de ontwikkelaar binnen het samenwerkingsverband voor elkaar heeft gezamenlijk over circa 80% van de grondposities in het benuttingsgebied te beschikken, oriënteert hij zich samen met hen op verwerving van VVV-rechten. *'Omdat we bijna alle grond hebben is onze onderhandelingspositie sterk: laten we ons als gezamenlijke GEM presenteren, direct bij start'*. De ontwikkelaar geeft daarop aan dat de corporaties een lage waardering van de woningen hebben en dat hun onderhandelingsstrategie gebaseerd zal zijn op de wens om in meerdere segmenten van de woningmarkt actief te worden in de IJerpolder. Kern van de strategie blijft het hooghouden van de grondwaarde in het benuttingsgebied, zodat de VVV-rechten een lage waarde hebben. Op deze manier zullen de corporaties hun VVV-rechten relatief minder kunnen uitnuttten.

Verwachte en ervaren effecten op prijs en waarde van rechten

De ontwikkelaar verwacht dat de nieuwe regels een dalende werking kan hebben op de waarde van grond in uitbreidingsgebieden. *'Dat is het grote nadeel van het nieuwe systeem, (straks, EG) is grond in uitbreidingsgebieden veel minder waard'*. Zijn ontwikkelingsstrategie is erop gericht dit te voorkomen door middel van samenwerking met andere ontwikkelende grondeigenaren in het benuttingsgebied: door controle op de grond kan de grondprijs van eigendom in het benuttingsgebied kunstmatig hoog blijven, schat hij in. De ontwikkelaar met grond vindt een grondprijs van 150 euro per m2 grond te duur. Hij wijst op het tweeledige belang van het bezit van VVV-rechten voor de ontwikkeling: dit heeft in zijn

optiek een sterk drukkende werking op de waarde van de grond in het uitleggegebied leerpolder en dwingt de ontwikkelaars tot intensieve samenwerking; *'Je bevindt je nu in een afhankelijke positie. Als je geen VVV-rechten erbij hebt, heb je niks. Je moet dus wel intensief samenwerken'*. Beide ontwikkelaars willen graag samenwerken in de vorm van een grondexploitatie maatschappij. De ontwikkelaar met grond stelt voor in de gezamenlijk op te richten GEM te rekenen met één inbrengwaarde: *'Ik heb gekocht voor 5, jullie voor 150 euro per m2 kavel. Laten we de inbrengwaarde van de grond waarderen op 150 euro per m2 kavel: dat is immers de waarde die jullie in de koop van de grond hebben verondersteld'*. Dit heeft voor hem twee voordelen: de ontwikkelaar maakt een flinke winst op de grondexploitatie, zelfs als het nooit tot ontwikkeling van koppelgebieden komt en met een hoge grondwaarde staat de GEM sterk in onderhandelingen met gemeente en VVV-rechthouders. *'Op moment dat we gezamenlijk die lijn trekken, maken we feitelijk ook die grondprijs. Onze positie naar VVV-rechthouders is dan optimaal geborgd'*. De ontwikkelaar ziet dat VVV-rechten onder normale omstandigheden een waarde van circa 30.000 tot 60.000 euro per recht zouden kunnen bedragen, maar dat eigenaren in het benuttingsgebied deze waarde kunnen bijstellen door samen te werken, waardoor de prijs van een VVV-recht lager wordt dan de waarde. De waarde van het VVV-recht gaat normaalgesproken af van de waarde van het grondeigendom in het plangebied.

Ook bij de gemeente speelt hij de hoge grondprijs in het benuttingsgebied uit. In onderhandelingen over het programma voor het benuttingsgebied gaf hij aan dat hoge prijzen een blokkerend effect hebben op de ontwikkeling van de leerpolder en dat er meer recht op het ontwikkelen van woningen aan grondeigendom in het benuttingsgebied moet komen, om hiervoor te compenseren.

De ontwikkelaar verwacht dat de waarde van de grond in de loop van de simulatie verder omhoog zal gaan, onder de voorwaarde dat grote grondeigenaren in het benuttingsgebieden de handen ineen houden en VVV-rechthouders minder goed in staat zullen zijn één blok te vormen. Vervolgens stelt hij voor grond van de bouwverwervende tegen circa 75 tot 100 euro per m2 kavel. Tegen de bouwverwervende geeft hij aan dat hij verwacht dat de grondprijs voor gronden op uitleglocaties op termijn waarschijnlijk lager wordt dan in de periode voor de VVV-rechten. *'Het gaat vanaf nu in de ontwikkelingsmarkt over VVV-rechten, dus je kunt praktisch gezien minder voor de grond uitgeven dan in het verleden verantwoord was'*. Ook hier onderhandelt hij scherp: *'Ik bied je 75 euro per m2 kavel voor die twee stukjes grond. Ik heb niks aan die grond zonder de rechten. Dus de waarde van eigendom op grond alleen is lager dan vroeger'*.

Verwachte en ervaren effecten op transacties in rechten

Met de grote houders van grond in het uitleggegebied wil hij vooral komen tot samenwerking, niet tot transacties van rechten. De ontwikkelaar beschikt over 250 VVV-rechten, wil die graag zoveel mogelijk benutten en daarom controle over de grond in de leerpolder. Samenwerking vergroot de controle over de grondposities: *'Gezamenlijk hebben we 27 hectare in het benuttingsgebied en dan zijn er nog wat kleine spelers. Als we de handen ineen slaan moeten alle partijen in het benutting- en het herkomstgebied naar ons toe komen'*.

De ontwikkelaar probeert kleinere houders van rechten te stimuleren tot transacties te komen en te verkopen, terwijl hij zelf zijn eigen rechtspositie zoveel mogelijk versterkt. De ontwikkelaar is zakelijk in zijn contacten: wanneer de bouwverwervende in de startfase van de simulatie contact met hem opneemt, geeft hij al snel aan niet met haar te willen overleggen, anders dan over verkoop van haar grond. De ontwikkelaar vraagt in contact met de beleggers ook direct naar de eigen posities, waarover deze beschikken en constateert dat hij alleen geïnteresseerd is in het verwerven van extra VVV-rechten. *'Jullie moeten nog even geduld hebben, zou ik zeggen'*.

Nadat de contracten met de andere ontwikkelaar zijn gemaakt, oriënteren beiden zich op samenwerking met de dan grootste houder van eigendomsrechten: de ontwikkelende belegger. Insteek van het gesprek: *'Ons belang is het op peil hebben van de grondprijs en het zo spelen dat rechthebbenden niet om ons heen kunnen. Als jij ook met ons samenwerkt, dan hebben we samen circa 80% van de grond. Dat geeft ons goede garanties'*. De ontwikkelende belegger gaat akkoord en vraagt hoe om te gaan met de overige grondeigenaren in het benuttingsgebied, zoals de bouwverwervende en de gemeente. De ontwikkelaar is van mening niet per se meer samenwerkende partners nodig te hebben. Als de bouwverwervende mee wil doen, dan is het goed, maar het hoeft niet. *'Ik ben nooit zo enthousiast over vroege samenwerking met bouwverwervenden, daar heb ik*

niet zo'n goede ervaring mee.' Met deze contacten heeft de ontwikkelaar zijn doelen bereikt: 'We kunnen nu rustig terug gaan hangen, ook al hebben we als grondbank geen VVV-rechten en als individuele partijen ook maar beperkt VVV-rechten. De corporaties kunnen weinig als ze niet op enige manier met ons samenwerken'. Over de te volgen aanpak daarin zegt hij: 'Ik zou geen druk op hen willen uitoefenen dat is niet goed voor de sfeer. Ze komen vanzelf wel met ons praten. Ze zitten klem: ze moeten eerst woningen realiseren in het buitengebied, om mensen te kunnen uitplaatsen, pas dan kan er gesloopt worden'.

In het verwerven van VVV-rechten takt hij vooral aan bij de woningcorporaties: de partijen met de meeste VVV-rechten en een betrekkelijk eenvoudige beslissingsmacht: de vertegenwoordiger van de particuliere eigenaren heeft praktisch gezien weinig beslissingsmacht en moet terugkoppelen met zijn 'eigenaren'.

Aan het einde van de simulatie overweegt hij uit de GEM te stappen, door alleen te participeren in de grondexploitatie van de ontwikkeling en niet in de vastgoedexploitatie. Deze strategiewijziging hangt samen met zijn verwachting dat de vastgoedexploitatie gezien de omvang van grondwaardestijging gedurende het ontwikkelingsproces mogelijk relatief minder rendabel zal zijn. Hij besluit zijn rechten te verkopen aan de andere samenwerkingspartijen. Hij biedt zijn 10 ha grondposities en VVV-rechten (125 rechten) en woningen (250 woningen) in het herkomstgebied aan. De ontwikkelaar wil de transactie graag sluiten, maar onderhands houden, tot ze met de woningcorporaties onderhandeld hebben over de overname van VVV-rechten. De verkopende ontwikkelaar wil dat alleen onder voorbehoud van een bankgarantie voor het gehele bedrag en de afspraak dat de deal onherroepbaar is.

Verwachte en ervaren effecten op ontwikkelingstempo

De ontwikkelaar verwacht dat de nieuwe regels leiden tot vertraging in de bouwproductie, in ieder geval in het benuttingsgebied. Hij doet geen uitspraken over het ontwikkelingstempo in het herkomstgebied. In de eerste plaats omdat er in het ontwikkelingsproces langer onderhandeld moet worden. In de tweede plaats omdat de ontwikkelaar verwacht dat partijen meer moeten investeren voordat ze kunnen bouwen en dat hierdoor de bouwproductie gaat vertragen. Onduidelijk blijft of de ontwikkelaar écht deze overtuiging heeft, of dat hij deze redenatie strategisch inzet om de gemeente onder druk te zetten om extra woningen in de koppelgebieden te laten ontwikkelen. In zijn eigen positie ziet de ontwikkelaar overigens weinig vertragingfactoren als gevolg van de nieuwe regels. Hij beschikt over zowel grondeigendom als VVV-rechten en kan daarom sneller aan de slag dan de meeste andere partijen. Met dit doel wil hij al in de eerste helft van de simulatie afspraken maken met de gemeente over de fasering van het plangebied en de benodigde publiekrechtelijke randvoorwaarden voor de ontwikkeling van de woningen.

Verwachte en ervaren effecten op de prijs-kwaliteitverhouding van woningen

De ontwikkelaar legt een relatie tussen de kwaliteit van de woningen en de dichtheid waarin gebouwd wordt. De nieuwe regels betekenen wat hem betreft vooral dat in het herkomstgebied een betere kwaliteit woningen gerealiseerd kan worden: niet alleen als gevolg van sloop en nieuwbouw, maar vooral als gevolg van de verdunning die in het herkomstgebied gaat plaatsvinden.

De ontwikkelaar probeert tijdens de simulatie meer rechten op het bouwen van woningen te krijgen dan er VVV-rechten zijn, door de grotere dichtheid die de GEM nastreeft en wil daar met de gemeente afspraken over maken. Dit kan wat hen betreft op twee manieren. In de eerste plaats dat de woningwaarde van een VVV-recht na verkoop nog opgehoogd kan worden. Ten tweede dat er volgens het bestemmingsplan in de koppelgebieden ook gebouwd kan worden zonder VVV-rechten. *'We willen graag afspraken maken over een verdunning van het woningprogramma aan de randen van het benuttingsgebieden en verdichting van het woningprogramma in de binnengebieden zodanig, dat je uitkomt op een dichtheid van 35 woningen per hectare gemiddeld.* Wisselgeld van de ontwikkelaar voor de gemeente is het bouwtempo; *'We beloven jullie dat we dan beginnen met bouwen in januari 2010. Dan heb je gegarandeerde bouwproductie'.* In dat opzicht kan de komst van de nieuwe regels een belangrijk effect hebben op het programma op de uitleglocatie. De 'nieuwheid' van de regels biedt immers meer mogelijkheden om druk op de gemeente uit te oefenen, tegemoet te komen aan de kosten die gemaakt moeten worden voor het verwerven van VVV-rechten, door extra ontwikkelingsrechten in het benuttingsgebied te verwerven.

Verwachte en ervaren effecten op de segmentatie van de woningen

Uitgangspunt voor de ontwikkelaar is het realiseren van woningen vanaf het middensegment tot en met het duurste segment: *'We willen als GEM gezamenlijk zoveel mogelijk duurdere woningen*

maken, vanaf 250.000 euro per woning. Dit spreken ze ook af in de intentieovereenkomst voor het aangaan van een GEM/grondbank. In gesprek met de beleggers geeft hij aan met de gemeente vooral in te zetten op het ontwikkelen van koopwoningen. *'Ik ben op dit moment nog niet geïnteresseerd in afspraken over dure huurwoningen. Misschien over een paar jaar als we echt aan het bouwen zijn'*. Hij is echter wel gevoelig voor het argument van de beleggers dat voor de ontwikkeling van (hele) dure koopwoningen in de IJerpolder, elders verdicht moet worden, met chique appartementen, die het gebied versterken en toch de gemiddelde dichtheid kunnen ophogen. Daarnaast wil hij graag komen tot een samenwerkingsovereenkomst met de corporaties waarin deze zich overwegend op het sociale segment in beide koppelgebieden richten.

Visie van de ontwikkelaar zonder grond in de gamesimulatie

Uitgangspositie: De ontwikkelaar wil actief zijn in de ontwikkeling van nieuwbouwwoningen in Honderdduizendstad, om zo een goed rendement te halen en de productietargets voor 2009 en volgend te realiseren. De partij heeft nog geen grondpositie verworven in de IJerpolder (benuttingsgebied), maar wel één hectare in Polderdorp (herkomstgebied). Meer dan 50% van de appartementen staat inmiddels leeg. Iedere hectare grond in het herkomstgebied is op dit moment bebouwd met 50 woningen en geeft wanneer partijen overgaan tot sloop/nieuwbouw recht op 25 VVV-rechten en recht op de ontwikkeling van 25 nieuwbouwwoningen in Polderdorp.

Visie en gedrag tijdens de gamesimulatie

De ontwikkelaar heeft een gemengde houding ten opzichte van de nieuwe regels: hij wil graag actief zijn in deze woningmarkt en ziet de regels dan ook primair als een manier om zich in deze markt te 'vechten'. Daarnaast ziet hij tijdens de simulatie ook nadelen, in die zin dat hij verwacht dat de nieuwe regels leiden tot kostenverhogingen voor de ontwikkelaars op uitleglocaties. *'De kostenverhoging zit er in dat we naast de grond ook vvv-rechten moeten kopen, dus betekent dat netto dat we meer meters moeten maken om nog een aantrekkelijk rendement op de investering te halen'*. Deze kostenverhoging komt ten goede aan de inbreidingslocaties. Deze worden daarmee ook aantrekkelijker voor partijen die traditioneel alleen in de 'wei' actief waren. Hierin sluit de ontwikkelaar zonder grond zich aan bij de ontwikkelaars met grondposities. Daarnaast signaleert hij dat de regels uitnodigen tot intensieve samenwerking tussen partijen, zowel tussen grondeigenaren in het benuttingsgebied en het herkomstgebied, maar meer nog in samenwerking tussen grondeigenaren binnen één type koppelgebied, om hiermee de rechtenmarkt zoveel mogelijk te beïnvloeden.

Al bij start van de simulatie gaat de ontwikkelaar zonder grond in op een 'aanbieding' om de eigendom op 17 hectare grond te verwerven. Hij moet snel schakelen om de grond te kunnen verwerven en besluit actief te worden in de ontwikkeling van de IJerpolder. Deze uitgangssituatie schept voor hem de noodzaak veel samenwerking te zoeken. In eerste instantie kiest de ontwikkelaar voor het aanleggen van banden met houders van VVV-rechten en niet met andere grondeigenaren in het uitleggebied. Hij schuift aan bij de corporatie met de meeste VVV-rechten zonder grond in het benuttingsgebied. Op de vraag van de corporatie naar de visie op de regels geeft de ontwikkelaar aan: *'Als je daar door je ooghalen naar kijkt, dan hebben we uit de bestaande stad rechten om in het benuttingsgebied te gebruiken. En als we daarin samenwerken kunnen jullie daarin participeren. Het heeft als voordeel dat je gelijk in beide gebieden actief bent. Wij zijn geïnteresseerd in samenwerking binnen een GEM-achtige constructie. Dat is zowel voor jullie als voor ons interessant, omdat we allebei in beide gebieden actief willen zijn'*. Hij komt niet direct tot goede afspraken met VVV-rechthouders en besluit daarom samenwerking te zoeken met andere grondeigenaren in het benuttingsgebied, om te komen tot blokvorming om daarmee samenwerking met VVV-rechthouders af te dwingen en de prijsvorming van rechten zo goed mogelijk te kunnen beïnvloeden. Omdat hij zelf grondeigendom tegen een hoge waarde heeft verworven, is het beïnvloeden van de prijsvorming een belangrijke vorm van risicomanagement. Vanuit deze sterke blokvorming blijkt het in de latere fasen van de simulatie ook eenvoudiger om met woningcorporaties te komen tot afspraken over een samenwerkingsverband waarin VVV-rechten verhandeld kunnen worden.

Verwachte en ervaren effecten op strategie

De ontwikkelaar begint tijdens de simulatie steeds meer vanuit blokvorming te opereren naar andere partijen. Hij werkt nauw samen met de ontwikkelaar en de ontwikkelende belegger. De ontwikkelaar zonder grond spreekt tijdens de simulatie veel met de ontwikkelende belegger over hun strategieën ten aanzien van de woningcorporaties. Bij oprichting van een gezamenlijke ontwikkelingsorganisatie, waarin iedereen zijn eigen posities inbrengt tegen boekwaardes, kunnen de ontwikkelaars van daaruit ontwikkelen. Op deze manier kunnen ontwikkelaars en corporaties in beide gebieden aan de slag, naar rato van inbreng. Voordeel van deze strategie is juist voor deze ontwikkelaar dat kosten voor het inbrengen van de grond afgedekt zijn. Dit is aantrekkelijk voor de ontwikkelaar, maar minder aantrekkelijk voor de ontwikkelende belegger, die de grond deels tegen lage waarden heeft gekocht.

'Laten we ze (samenwerkende corporaties EG) aanbieden om een gezamenlijke ontwikkelingsmaatschappij te starten: als je kijkt naar hun positie en naar de onze is dat sympathiek en handig voor de toekomstige samenwerking... We moeten sowieso samenwerking zoeken met de corporaties: we zijn aan elkaar overgeleverd: zij hebben de VVV-rechten, wij hebben de grond.'

Verwachte en ervaren effecten op de waarde en prijzen van rechten

De ontwikkelaar zonder grond vindt het lastig om de grond in ruwe vorm met een hoge verwachtingswaarde te kopen. Uiteindelijk vindt hij 150 euro per m² kavel een goede grondprijs voor ruwe bouwgrond. De waardebepaling is tot stand gekomen op basis van een mengvorm tussen een genormeed residuele benadering en de comparatieve benadering. Hij heeft op basis van ervaring met vergelijkbare projecten grofweg gekeken naar de residuele waarde van de grond en het soort transactiepreisen er voor grond met een zeer hoge zekerheid in een goede markt gebruikelijk is, op andere locaties in Nederland. De grondwaarde is overigens gebaseerd op de waarde van ruwe bouwgrond in een situatie waarin geen aanvullende VVV-rechten gekocht zouden moeten worden, met een afslag. Er is in deze berekening geen reële waarde voor VVV-rechten meegenomen. *'De waardering van VVV-rechten'* ervaart de ontwikkelaar als lastig. Uiteindelijk bepalen ze de waarde als volgt: *'Residueel rekenend heb je de waarde van de woning minus bouw- en bijkomende kosten. Gezien de verwervingsprijs en de marktwaarde van de woningen (2.400 euro per gbo VON en bouw- en bijkomende kosten van 800 circa euro per bvo), dan moet je nog slopen en bouw- en woonrijp maken. Kortom: de waarde van een VVV-recht is residueel gezien zo'n 30.000 tot 60.000 per woning'*. Voor de onderhandelingen met de corporaties bedenken ze de volgende strategie: *'We moeten ook nog een beetje winst maken, dus laten we aan de woningcorporatie aanbieden de VVV-rechten hooguit voor 25.000 euro per recht te verwerven en dan een contract sluiten tegen een maximale prijs van 30.000 euro per recht'*. De ontwikkelaar verwacht niet dat de nieuwe regels invloed zullen hebben op de waardering van de nieuwbouwwoningen.

Verwachte en ervaren effecten op transacties in rechten

De ontwikkelaar verwacht dat de wijziging in het rechtsregime zal leiden tot meer transacties in rechten. Dit hangt samen met de grotere zekerheid dat er woningen ontwikkeld gaan worden in het benuttingsgebied. Daarnaast moeten alle partijen meer transacties in rechten plegen om te voldoen aan de randvoorwaarden om deze woningen te ontwikkelen. Tijdens de simulatie streeft hij er in eerste instantie naar direct grond te verwerven. Wanneer dat gelukt is, zoekt hij contact met houders van VVV-rechten om ook met hen snel tot contracten te komen. Met de omvangrijke grondpositie van de samenwerkende ontwikkelaars in het achterhoofd benadert hij de woningcorporatie met de grootste VVV-rechtspositie. Hij benadrukt de complementariteit in posities. De corporatie vraagt of het geen goed idee is de andere corporatie hier ook direct bij te betrekken. De ontwikkelaar vindt dit in eerste instantie minder voor de hand liggen, omdat de andere corporatie minder samenwerking nodig heeft omdat ze ook positie hebben in de Iederpolder. Tegelijkertijd benadrukt de ontwikkelaar het belang voor alle partijen om samen te werken om zo een goed gefaseerde ontwikkeling te krijgen. *'Zodat we zowel het herkomstgebied als het benuttingsgebied op een goede en voor iedereen commercieel aantrekkelijke manier kunnen ontwikkelen. Het gaat dan dus zowel om de fasering als om de prijssegmentering en wie doet wat op welk moment.'* De corporatie wil ook al direct verkenningen maken over het afnemen van turnkey-woningen, terwijl de ontwikkelaar dit afhoudt en vooral concreet wil praten over overname van VVV-rechten. *'Ik wil het nu vooral even met jullie hebben in hoeverre je het bij wijze van principiële keuze interessant vindt om met ons samen te werken in de grondexploitatie van het benuttingsgebied. Dus: of je VVV-rechten aan ons zou willen verkopen?'* De woningcorporatie geeft een neutraal antwoord: ze is geïnteresseerd maar wil nog geen principiële keuzes maken en meer gevoel krijgen voor de waarde van rechten. De ontwikkelaar komt niet snel genoeg tot

afspraken over VVV-rechten en kiest als alternatieve strategie voor samenwerking met de andere grote eigenaren in het benuttingsgebied. Blokvorming is in zijn strategie een goed alternatief voor het sluiten van transacties.

Verwachte en ervaren effecten op ontwikkelingstempo

De ontwikkelaar schat in dat de nieuwe regels vertragend zullen werken op het ontwikkelingstempo van het benuttingsgebied. Hij probeert dit punt ook in te zetten in gesprekken met de gemeente, om onder druk van vertragende bouwproductie de gemeente te bewegen meer toe te geven aan wensen die de ontwikkelaar heeft ten aanzien van segmentatie en dichtheid. *'Wij willen graag in 2010 starten en dat met jullie afspreken, maar we kunnen alleen van start gaan als het plan voor ons als geheel rendabel is. Op dit moment is dit – door de hoge grondprijs – nog niet het geval. We moeten dus verdichten om bouwtempo te maken. Als we niet mogen verdichten, gaan we niet bouwen en hebben jullie dus een probleem, want dan haal je je planning niet.'* Dit uitgangspunt herhalen ze gedurende de gamesimulatie in verschillende bewoordingen.

Verwachte en ervaren effecten op de prijs-kwaliteitverhouding van woningen

De ontwikkelaar ziet dat de prijs-kwaliteitverhouding van de woningen in het herkomstgebied sterk zal toenemen als gevolg van de nieuwe regels: er ontstaat investeringsruimte om betere woningen in een lagere dichtheid te realiseren (voor een marktconforme prijs). De ontwikkelaar constateert dat dit een zeer aantrekkelijk woongebied gaat worden als gevolg van de nieuwe regels. De prijs-kwaliteitverhouding van de woningen in het benuttingsgebied zal mogelijk enigszins verslechteren: het wordt duurder om aan de slag te gaan en ergens zullen deze voorinvesteringen weer terugverdiend moeten worden. Tijdens de simulatie houdt de ontwikkelaar zich niet zozeer bezig met de prijs-kwaliteit van de individuele woning vanuit het perspectief van de woonconsument als wel met de kwaliteit van de woningen in relatie tot de rentabiliteit van het project als geheel. De ontwikkelaar realiseert zich dat de ontwikkeling van de koppelgebieden met de hoge voorbereidende investeringskosten voor grondeigendom in het benuttingsgebied, de waardering van de woningen en de VVV-rechten in het herkomstgebied ertoe leiden dat een goed rendement op de locatieontwikkeling onder druk komt te staan. De manier om dit op te lossen is de dichtheid in beide plangebieden te verhogen. Verdichten is volgens hem de belangrijkste mogelijkheid om hogere meeropbrengsten met de ontwikkeling van de koppelgebieden te realiseren, belangrijker dan het inzetten op dure woningen. Hij constateert voor zichzelf dat dit wel af gaat van de prijs-kwaliteitverhouding van de woningen, vooral in het benuttingsgebied. Tegen de gemeente die dit niet direct ziet zitten en wijst op de wetgeving zegt hij daarover: *'Maar wat is wel bespreekbaar voor de gemeente? Met zulke hoge grondprijzen komen we er anders niet uit: we moeten wel verdichten om te komen tot een rendabele exploitatie'*. In de onderhandeling met de gemeente over verdichting geven de ontwikkelende partijen aan dat ze de wijken prima dichter kunnen realiseren, zonder dat dit afbreuk doet aan de kwaliteit van de woningen. In de gesprekken die de ontwikkelaars hier onderling over voeren, benoemen ze overigens telkens wel een relatie tussen dichtheid en kwaliteit, bijvoorbeeld door aan te geven dat verlaging van de dichtheid van het herkomstgebied leidt tot een aantrekkelijker woongebied.

Verwachte en ervaren effecten op de segmentatie van de woningen

De ontwikkelaar wil in eerste instantie vooral aan de slag en gebruikt de segmentatie van woningen als wisselgeld voor de gemeente om de onderhandelingen met de woningcorporaties te bevorderen. Later zet hij steviger in op een segmentatie met meer dure woningen, omdat hij zich realiseert dat dit een belangrijke invloed zal hebben op de terugverdienmogelijkheden die hij als ontwikkelaar heeft, gezien zijn aankoop prijs voor eigendom van ruwe bouwgrond in het benuttingsgebied. Hij hecht zelf in eerste instantie wat minder aan de precieze segmentatie van de woningen. Later in de gamesimulatie benadrukt de ontwikkelaar in gesprek met gemeente en corporaties zijn bereidheid te ontwikkelen in alle prijssegmenten. Hij heeft zelf echter een sterke voorkeur voor duurdere segmenten. Bij het maken van afspraken over samenwerking met de woningcorporaties hoort daar direct een afspraak over de prijssegmentatie bij, zeker wanneer zijn voorstel tot verdichting van het plangebied niet gelijk de handen op elkaar krijgt. In de samenwerking met andere ontwikkelaars zet hij vooral in op het realiseren van woningen vanaf 2,5 ton. Zijn argument: *'Met de grondprijs die we hebben betaald voor de ruwe bouwgrond moeten we zoveel mogelijk dure woningen realiseren, anders staat ons rendement wel echt serieus onder druk'*. Wanneer de ontwikkelaar en de verenigde woningcorporaties in 2011 weer bij elkaar

aan tafel zitten, suggereren deze rechtsposities te baseren op daaraan gekoppelde rechten op ontwikkeling, los van boekwaarden of waardering van de grond en daarnaast later pas afspraken te maken over segmentatie van prijssegmenten. De ontwikkelaar is het hiermee oneens: *'Dit is dus een voorstel voor een gezamenlijke GEM die beide koppelgebieden met elkaar verbindt, waarbij de waarderungen van de inbrengwaarde geen rol spelen. Maar we hebben allemaal investeringen gedaan en ik zou wel graag al in een vroeg stadium een afspraak maken waarin we mogelijkheden voor het uitruilen van prijssegmenten en locaties snel helder willen hebben'*. In gesprek met de gemeente en de woningcorporaties blijkt dat de ontwikkelaar voor ogen heeft dat de goedkope woningen in de vorm van appartementen in relatief hoge dichtheden ontwikkeld kunnen worden. De corporaties nemen hem dit niet in dank af.

Visie van de gemeente in de gamesimulatie

Uitgangspositie: De gemeente draagt de verantwoordelijkheid dat de VVV-rechten in de koppelgebieden verhandeld worden, zodat het masterplan van benuttingsgebied Iederdorp gerealiseerd gaat worden, het een aantrekkelijk woongebied wordt en eigenaren van grond in het herkomstgebied inkomsten verwerven om het herstructureringsplan voor de sloop en nieuwbouw van woningen aan te pakken. De gemeente beschikt over circa 2 hectare (5%) van het grondgebied in de Iederpolder en 1,5 hectare in Polderdorp. Iedere hectare grond in het herkomstgebied is op dit moment bebouwd met 50 woningen, dus sloop geeft de gemeente per hectare 25 VVV-rechten te gebruiken in de Iederpolder en 25 nieuwbouwwoningen in Polderdorp.

Visie en gedrag tijdens de gamesimulatie

'Kern van de nieuwe regels is dat de eigenaren in het herkomstgebied meer financiële middelen hebben om te herstructureren. Dat is uiteindelijk het doel van de wet als geheel', aldus de gemeente. De medewerkers van de gemeente zijn redelijk tot heel positief over de nieuwe regels gedurende de hele simulatie. Vooral omdat het nieuwe rechtsregime de bouwproductie in herstructureringswijken stimuleert. *'De regels kunnen er voor zorgen dat er ook daadwerkelijk wordt gebouwd in Polderdorp. Dat is een belangrijk voordeel ten opzichte van de huidige situatie'*. Tegelijkertijd signaleren ze dat de wetgeving tot speculatie kan leiden in de ontwikkeling van beide gebieden. Bijvoorbeeld wanneer woningen in het herkomstgebied al gesloopt zijn, terwijl de woningen in het benuttingsgebied nog niet gerealiseerd zijn en houders van die rechten gebruik kunnen maken van de waardestijging van de rechten in de tussenliggende periode. Daarnaast verwachten ze dat de waarde van ruwe bouwgrond in benuttingsgebieden lager zou moeten zijn dan op locaties met bestemmingswijzigingen buiten benuttingsgebieden. Ze vragen zich af of partijen niet te duur inkopen.

Als geheel vinden ze het koppelen van herstructureringsgebieden aan uitleglocaties een heel interessante benadering: *'Als eigendom van grond niet meer als enige doorslaggevend is, verandert het perspectief op de ontwikkeling toch wel heel erg'*. In de simulatie blijkt echter volgens hen al snel dat eigendom en het hebben van rechten de doorslag zal blijven geven. *'Anders kom je er gewoon niet tussen'*. Deze regels dwingen af dat de partijen met posities gaan samenwerken, op die gronden waar ze elkaar ook in commerciële belangen kunnen vinden. Ze constateren dat dit een logische situatie is en dat het in de praktijk (van voor de nieuwe regels) ook zo werkt, om goede afspraken te kunnen maken. In 2011 constateren ze tot slot dat ze eigenlijk goed met de nieuwe regels uit de voeten kunnen. *'Het werkt, iedereen zit aan tafel en maakt afspraken over de verdeling van rechten. De herstructureringslocaties krijgen juist door slopen en nieuw bouwen een hogere commerciële waarde, dus wat dat aangaat bereik je je doel'*.

Een aspect waar ze gedurende de hele simulatie mee blijven worstelen is de eigen rol. Graag zou ze onder de nieuwe regels een coördinerende rol spelen, waarin ze partijen met elkaar in contact brengt en overlegt om gezamenlijk te komen tot afspraken over de overdracht van rechten. Ze merken dat andere partijen de meerwaarde van de gemeente in de samenwerking onvoldoende ziet, buiten de publiekrechtelijke rol als Masterplanopsteller. In de eerste plaats signaleren ze graag meer regie over het programma te willen hebben, net als vóór de invoering van de nieuwe regels. Daarnaast zien ze ook

dat ontwikkelaars en corporaties en anderen de gemeente onder de nieuwe regels niet per se nodig hebben en dat is wennen. De gemeente zelf behoudt gedurende de simulatie een neutrale positie en stimuleert anderen tot het sluiten van transacties, zonder zelf transactiepartij te worden. Ze wil ook geen exclusieve samenwerkingsverbanden met één van de twee grote 'kampen' aangaan (de gezamenlijke woningcorporaties en de gezamenlijke ontwikkelaars). Ze willen hun positie behouden en deze eventueel 'strategisch inzetten' om tijdens het verdere ontwikkelingstraject eventuele problemen op te lossen in de transacties en/of samenwerking tussen ontwikkelaars en corporaties.

Een lastig aspect binnen de strategie van de gemeenten blijkt de vraag hoe om te gaan met particuliere eigenaren in het herkomstgebied. De woningcorporaties kaarten aan dat de gemeente actief in moet zijn en minder moet inzetten op afspraken tussen woningcorporaties en ontwikkelaars. Met dit doel suggereren ze dat de gemeente WVG vestigt, om te voorkomen dat de woningen worden verkocht aan een 'wildvreemde ontwikkelaar'. De gemeente reageert terughoudend, vanwege het risico niet binnen twee jaar een oplossing te hebben gevonden; ze wil de woningen niet zelf in portefeuille. Wel wil ze afspraken maken over het overnemen van deze woningen door de corporaties, zonder tussenkomst van de gemeente.

Omdat ontwikkelaars en corporaties elkaar uiteindelijk snel weten te vinden en komen tot werkbare afspraken, is halverwege de simulatie een interventie gepleegd in de gamesimulatie en is gevraagd of de gemeente een tweede ontwikkelingslocatie binnen de stad zou willen aanwijzen in de vorm van een tweede koppelgebied met een herkomstgebied en een benuttingsgebied. De gemeente neemt dit voorstel in overweging. Ze ziet het voordeel dat een tweede locatie de onderhandelingsruimte van zowel gemeente als marktpartijen kan vergroten. Daarnaast biedt dit ook de kans om extra eisen te verbinden aan de uitleglocaties, of juist de dichtheid van het gebied te vergroten of verlagen. Nadeel is volgens de gemeente wel dat ze de ontwikkelingen nu al nauwelijks kan bijhouden. Om deze reden besluit ze voorlopig geen tweede koppelgebied op de markt te zetten. Voor de gemeente blijkt het aspect van de controleerbaarheid van de ontwikkeling van koppelgebieden zwaarder te wegen dan de bouwproductie. De gemeente constateert gedurende de simulatie ook tegen de woningcorporaties dat de ontwikkelaars in staat zijn zeer snel te acteren, sneller dan overheid en woningcorporaties kunnen.

Verwachte en ervaren effecten op strategie

Bij start van de gamesimulatie herkent de gemeente dat de samenhang tussen het oude en nieuwe wijken groter wordt als gevolg van de regels en dat dit consequenties heeft voor de strategie van de gemeente in de locatieontwikkeling in de koppelgebieden. *'We hebben een dubbelrol, maar we moeten nu meer de samenhang tussen het oude en het nieuwe gebied in de peiling houden'*. Uiteindelijk blijken ze naar uitgebreid intern overleg te kiezen voor een rol als aanjager van de bouwproductie: *'Wat zou je moeten doen, om toch productie te maken, ondanks de complexiteit van deze nieuwe regels?'*. Ze vatten hun strategie als volgt samen: *'Eerst samenwerken met partijen die zowel in het herkomstgebied als het benuttingsgebied bezit hebben'*. Deze partijen kunnen snel aan de slag omdat ze niet afhankelijk zijn van transacties van rechten tussen eigenaren in het herkomstgebied en het benuttingsgebied.

Gedurende de gamesimulatie bemoeit de gemeente zich steeds meer met de strategie van de particulierenvertegenwoordiger Best Far. De gemeente adviseert de particulieren in te zetten op andere zaken dan de prijs van de woningen: het moet volgens haar veel meer gaan over dingen die voor de bewoners aantrekkelijk zijn: verhuizen naar een aantrekkelijker huis in de lederpolder, of recht op koop van een nieuw huis in Polderdorp, eventueel met korting.

Verwachte en ervaren effecten op prijzen van rechten

De gemeente heeft tijdens de simulatie weinig directe uitspraken gedaan over de effecten die ze verwacht op de prijzen van de woningen en op de prijzen van rechten. Wel is het zo dat ze niet verwacht dat de waarde van woningen afneemt als gevolg van de nieuwe regels. Ze schat in dat de waarde van de nieuwe woningen in het herkomstgebied goed zal zijn. Daarnaast geeft ze enkele keren indirect aan dat de ontwikkelaar zonder grond mogelijk te veel heeft betaald voor verwerving van de eigendomsrechten. Ze ziet dat dit invloed heeft op de waarde van de VVV-rechten. Daarnaast geeft ze aan dat de waarde van de VVV-rechten van de particulieren kwetsbaar is voor het verloop van de samenwerking tussen corporaties

en ontwikkelaars. *‘Als alle partijen staan te springen om VVV-rechten, heb je in potentie een sterke positie. Nu ontwikkelaars en corporaties samenwerken, hebben ze jouw posities minder hard nodig: Eerst zou je een aardige plus kunnen krijgen bovenop de marktwaarde van de woningen, nu lukt dat niet meer. De waarde van de VVV-rechten is sterk afgenomen, nu de grootste bezitters samenwerken en er nog maar een paar rechten her en der rondzwerven’.*

Verwachte en ervaren effecten op transacties in rechten

De gemeente schat in dat het aantal transacties in rechten in zowel het herkomstgebied als het benuttingsgebied zal toenemen. De gemeente vraagt zich in de eerste fase van de gamesimulatie af in welke mate de VVV-rechten zonder beperkingen of belemmeringen overdraagbaar zijn en of ze moet monitoren of eigenaren van grond in het herkomstgebied daadwerkelijk overgaan tot sloop van woningen. Later in de gamesimulatie constateert ze dat de particulieren onder de nieuwe regels gestimuleerd worden om juist niet tot transactie van rechten over te gaan. De gemeentemedewerker zegt: *‘Het komt erop aan dat jij als vertegenwoordiger van de particulieren een belang hebt om zo lang mogelijk te wachten’.* Ze ziet dat de particulieren er baat bij hebben dat andere rechthebbenden niet tot samenwerking komen. Nu dat wel is gelukt, staan de particulieren ‘buiten spel’. De rechten van de particulieren lijken niet langer nodig voor de realisatie van de lederpolder. *‘Nu alle andere rechten in één samenwerkingsverband zijn ondergebracht, is de kracht van jouw positie sterk verminderd’*, zegt ze.

In overleg met de ontwikkelaars geeft ze aan samen met hen en de corporaties afspraken te willen maken over zowel programma, uitruil van rechten als bouwtempo. Ze wil graag als gemeente contractpartij in de afspraken tussen corporaties en ontwikkelaars zijn. De ontwikkelaars staan hiervoor open, maar willen dat pas doen wanneer ze ook direct – één op één – met de corporaties hebben gesproken. Ze zien niet direct meerwaarde in de samenwerking met de gemeente als contractpartij. De gemeente blijft hier gedurende de simulatie op aandringen, terwijl de andere partijen (zowel de corporaties en de projectontwikkelaars) minder enthousiast reageren. In 2010 komt het er toch van. Uitgangspunt in het overleg is dat VVV-rechten verhandelbaar worden wanneer je een overeenkomst over sloop hebt. De corporaties zijn benieuwd naar de positie van de ontwikkelaars en omgekeerd. De besprekingen worden heel concreet, wat maakt dat de gemeente bij zichzelf te rade moet gaan welke rol ze in de samenwerking moet spelen. Ze wil geen risicodragende samenwerking in de grondexploitatie of in de exploitatie van VVV-rechten aangaan. Uiteindelijk kiest ze voor een regierol en wil ze intermediair tussen partijen zijn. De grondslag voor deze rol zit in het streven het bouwtempo te bevorderen en de segmentatie van woningen te beïnvloeden. Met het doel de ontwikkelingssnelheid van zowel benuttingsgebied als herkomstgebied te bevorderen, sluiten gemeente, verenigde woningcorporaties en verenigde ontwikkelaars een intentieovereenkomst om te komen tot samenwerking over de ruil van grond en rechten en verwerving van rechten (grond en VVV-rechten) van partijen die nog niet in de samenwerking zijn betrokken.

Verwachte en ervaren effecten op ontwikkelingstempo

Gedurende de simulatie is het verwachte effect van de nieuwe regels op het ontwikkelingstempo van de locaties een belangrijk gesprekstema. Al vroeg in de simulatie maakt de gemeente zich zorgen om het ontwikkelingstempo van de woningen onder de nieuwe regels (zowel in herkomstgebied als benuttingsgebied). Ze wil het bouwtempo zoveel mogelijk bevorderen door gericht de samenwerking te zoeken met partijen die zowel in herkomst- als benuttingsgebied posities hebben. Deze rechten kunnen eenvoudig geruild worden, waardoor het ontwikkelingstempo gelijk bij start al bevorderd wordt. Concreet betekent dit dat ze bewust voor kiest eerst met de ontwikkelaar met grond om de tafel te gaan zitten en niet met de woningcorporaties. De redenatie die ze tegen elkaar uitspreken om het ontwikkelingstempo in de koppelgebieden te bevorderen is als volgt: *‘Iedereen wil zo snel mogelijk in de lederpolder bouwen, want daar is de opbrengst heel hoog: je wilt dus liever in het benuttingsgebied bouwen dan in Polderdorp. Dus de grondeigenaren willen het eerste opereren en zullen proberen zo snel mogelijk VVV-rechten te kopen, wanneer ze die nog niet hebben. De partijen die in beide locaties bezit hebben kunnen het snelst aan de bak, dat is de ontwikkelaar met grond’.* De gemeente vindt dit een verandering van de strategie die ze van nature zou volgen. Ze schat in dat ze normaal gesproken meer samenwerking zou zoeken met woningcorporaties. Omdat ze onder de nieuwe regels een minder actieve positie in de ontwikkeling van de koppelgebieden hebben en vooral bevordering van bouwproductie moeten nastreven, ligt dat nu anders. *‘Als gemeente hoeven we er alleen op toe te zien dat de bouwproductie daadwerkelijk gerealiseerd gaan worden’.*

Wanneer de ontwikkelaars halverwege de simulatie bij de gemeente aanklaarten dat zij alleen bouwtempo kunnen maken wanneer sprake is van een rendabele ontwikkeling en dat de gemeente daarom een hogere woningdichtheid in het plangebied moet toestaan, nuanceert de gemeente haar eigen standpunt. Hoewel tempo voor hen heel belangrijk is, mag dit niet ten koste gaan van het realiseren van een goed stedenbouwkundig plan en het realiseren van woningen van voldoende kwaliteit. Het tempo weegt voor hen uiteindelijk minder zwaar dan de kwaliteit van de woningen. Ze constateren dat de nieuwe regels het ontwikkelingstempo van het herkomstgebied bevorderen. Enige vertraging lijkt volgens hen vooral samen te hangen met de situatie dat iedereen moet wennen aan nieuwe regels. *'Ik vind wel dat het heel goed gaat zo! Ik denk niet dat het sneller kan dan we nu doen. Het is nieuwe wetgeving, iedereen moet er inkomen en weten hoe het werkt. Dan vind ik dat we heel snel tot een werkbare samenwerking zijn gekomen, sneller dan zonder deze regels'.*

Verwachte en ervaren effecten op de prijs-kwaliteitverhouding van woningen

Naast de verantwoordelijkheid voor het bouwtempo ziet de gemeente ook een verantwoordelijkheid voor zichzelf weggelegd in het realiseren van woongebieden met een goede prijs-kwaliteitverhouding. Dit blijkt voor hen wel een lastig te tackelen thema: *'Hoe diep moeten we überhaupt in die kwaliteitsdiscussie komen? Mijn ervaring is dat er altijd een kwaliteitsniveau lager gerealiseerd wordt dan je afspreekt'.* De gemeente vraagt zich af of ze het kwaliteitsniveau van de woningen in de koppelgebieden moet proberen te beïnvloeden door in een masterplan of beeldkwaliteitsplan kwaliteitswensen en -eisen toe te voegen. Uiteindelijk besluiten ze dat niet te doen en zich te focussen op het bouwtempo. *'Je kunt kwaliteit toch heel moeilijk sturen als gemeente'.* De projectleiders zien een spanningsveld tussen bouwtempo en kwaliteit van de woningen. De onderhandelingsstrategie van de ontwikkelaars om de dichtheid van het plan te verhogen 'in ruil voor bouwtempo', is voor hen niet acceptabel. Ze leggen een link tussen de kwaliteit van de woningen in het gebied en de dichtheid van het plangebied. Verhoging van de dichtheid in het benuttingsgebied leidt volgens hen tot een verslechtering van de prijskwaliteitverhouding van de woningen voor toekomstige bewoners. Het voorstel van de ontwikkelaars om de dichtheid te verhogen in beide plangebieden roept irritatie op. Vooral ook de gedachte dat binnen het plangebied van de koppelgebieden de ontwikkelaars de woningen in het sociale segment in een hogere dichtheid willen realiseren dan de marktsectorwoningen. Het gemeenteteam vindt dit absoluut onwenselijk. De gemeente stelt voor mee te doen in het samenwerkingsverband als tussen ontwikkelaars en corporaties en haar eigen grondpositie kosteloos in te brengen, zodat de winstgevendheid van de totale ontwikkeling van de koppelgebieden omhoog gaat. *'In ruil voor onze positie willen we afspraken maken over de kwaliteit en de segmentatie van de woningen'.*

Verwachte en ervaren effecten op de segmentatie van de woningen

De gemeente wil graag een 'evenwichtige opbouw' in prijssegmenten en woningtypen realiseren, zowel in herkomstgebied als benuttingsgebied. Ze wil een zelfde differentiatie in de koppelgebieden, als elders in de stad. Dit vormt één van de belangrijkste aspecten in haar omgang met de nieuwe regels. De manier waarop ze deze 'evenwichtige' segmentatie wil bevorderen, is door zichzelf neer te zetten als intermediair tussen woningcorporaties en projectontwikkelaars. Ze gaat er daarbij uit dat projectontwikkelaars alleen maar dure woningen willen realiseren en dat corporaties alleen maar goedkope woningen willen bouwen. Ze vindt dat beide partijen elkaar daarin goed aanvullen, maar ziet niet direct dat corporaties ook in duurdere segmenten actief zijn en dat projectontwikkelaars ook inzetten op middeldure en goedkope woningen. Daarbij staat ze niet open voor de rol die beleggers daarin voor zichzelf zien weggelegd wat betreft het ontwikkelen van vrijesectorhuurwoningen.

Visie en gedrag van ontwikkelende beleggers tijdens de gamesimulatie

Uitgangspositie: De ontwikkelaarbelegger wil actief zijn in de ontwikkeling van Honderdduizendstad, om de ontwikkelingstargets en rendementseisen binnen Vastbank te halen. De partij heeft in het verleden 4 hectare van het plangebied Iederpolder verworven, met als doel hier woningen te realiseren en heeft bij start van de simulatie geen eigendom in Polderdorp. Om woningen in Iederdorp te kunnen realiseren, heeft hij VVV-rechten nodig. Iedere hectare grond in het herkomstgebied is op dit moment bebouwd met 50 woningen en geeft wanneer partijen overgaan tot sloop/nieuwbouw recht op 25 VVV-rechten en 25 nieuwbouwwoningen in Iederdorp.

Visie en gedrag tijdens de gamesimulatie

De ontwikkelende belegger geeft aan dat het systeem van verhandelbare rechten door VVV-rechten goed werkt, al kostte het moeite goed te doorzien wie welke positie heeft om de belangen van alle partijen goed te kunnen inschatten. Hij noemt het in de evaluatie een *'geslaagd experiment'* dat ertoe leidt dat herstructureringswijken sneller en rendabeler kunnen worden aangepast aan de eisen van deze tijd. Na een korte oriëntatie besluit hij zich aan te sluiten in een blok samen met de ontwikkelaars. Door deze samenwerking kunnen ze gezamenlijk de markt in VVV-rechten beïnvloeden, omdat eigenaren in het herkomstgebied bijna wel met hen moeten samenwerken.

Verwachte en ervaren effecten op strategie

De ontwikkelende belegger realiseert zich al snel dat de waardering van de VVV-rechten bepalend voor de strategie gaat zijn. *'Omdat je niet precies weet hoeveel de rechten waard zijn, moeten we met zoveel mogelijk partijen samenwerking zoeken en dan alle rechten inbrengen'*. Eén van de partijen die hij het eerst benaderde waren de particulieren vertegenwoordigd door Best Far. Ze zijn bereid over alle vormen van verkoop na te denken. Het meest aantrekkelijk is aankoop van de woningen en verhuur van nieuwe woningen in de portefeuille van de belegger, sale en lease back, of alleen maar verkoop. Ze zijn in staat daarin sterk tegemoet te komen aan de wensen van de eigenaren, geven de ontwikkelaarbeleggers aan. *'Het kan dus gaan om nieuwbouw op dezelfde locatie, maar als men dat wil ook elders in Honderdduizendstad, of elders in Nederland. Dus we willen wel sale en lease back-constructies maken: die het recht geven om op dezelfde locatie een huurhuis te bewonen en dat wij de locatie en de VVV-rechten kopen en daarmee ook in het benuttingsgebied aan de slag gaan'*. Wanneer de vertegenwoordiger dat na enige overdenkingstijd niet aantrekkelijk vindt, zetten ze in op verkoop van blokken van particulieren. De blokken willen ze bij wijze van spreken *'direct morgen afnemen en de bewoners mogen zo lang ze willen blijven wonen, of een termijn daarover af te spreken...'* Doel is meer woningen te hebben als belegger in deze gemeente, maar dat hoeft niet op stel en sprong: *'We zijn een langetermijnbelegger'*. Deze ervaring bleek niet succesvol. Hij zoekt samenwerking met de andere ontwikkelaars en al snel komen ze tot een samenwerkingsafpraak voor een gezamenlijke grondexploitatie en mogelijk een gezamenlijke vastgoedexploitatie.

De ontwikkelende belegger heeft daarnaast al snel banden met de bouw: er is een persoonlijke klik tussen beiden en ze onderhandelen open over de waarde van de rechten en afspraken over bouwproductie. Ook al komt het lange tijd niet tot een deal, hij blijft de bouw informeren over onderhandelingen met andere partijen en vraagt haar te participeren in de GEM die hij samen met de ontwikkelaars heeft (ook al zijn deze daar geen voorstander van). Uiteindelijk sluit hij met haar een contract over de verwerving van haar gronden, in ruil voor bouwproductieafspraken. Met dit contract maakt de ontwikkelende belegger zich niet geliefd bij de beide ontwikkelaars. De ontwikkelaars voelen zich later dan ook niet verplicht de ontwikkelende belegger te betrekken in de verkoop van de gronden en VVV-rechten aan één van de samenwerkingspartners. Wanneer de ontwikkelende belegger hoort over de afspraak van de beide ontwikkelaars is hij daar geïrriteerd over: de overblijvende samenwerkingspartner wordt dermate groot dat dit de samenwerking met de ontwikkelende belegger onder druk zet, meent hij.

Verwachte en ervaren effecten op prijzen van rechten

De partij worstelt gedurende de gamesimulatie met de waarde van eigendom op grond en VVV-rechten. Hij signaleert dat een ontwikkelaar grond heeft gekocht voor 150 euro per m² kavel (zonder VVV-rechten) en dat deze de grond tegen deze prijs wil inbrengen in de samenwerking. Hij vindt dit een hoge prijs. *'Je begint tegen deze waarde al wel met een behoorlijk deficit: de verwervingskosten van maagdelijke grond zijn dan immers al 60.000 euro en dan moeten de VVV-rechten nog gekocht worden'*. Later merkt hij op: *'150 euro (per m² kavel) lijkt boven de residuele waarde te zitten, als je nog VVV-rechten moet kopen, om daadwerkelijk iets te kunnen beginnen in de lederpolder'*. In onderhandeling met de bouw over de aankoop van de eigendomsrechten op de grond in het benuttingsgebied in haar portefeuille, wil hij eigendom kopen voor 100 euro per m² kavel in combinatie met de productierechten op de bouwopgave, onder normale bouwteamafspraken. Uiteindelijk sluit hij de deal met de bouw tegen een grondwaarde van 125 euro per m² kavel, inclusief bouwafspraken en inflatiecorrectie voor de periode tussen het sluiten van het contract en de afname van de grond met een maximum van twee jaar. Hij benadrukt in zijn

afspraken over de aannemingsrechten de mogelijkheid om een *'recht van afstand'* op te nemen in de afspraken over de bouwopgave. Opvallend is dat hij niet wil dat zijn transactie met de bouwer openbaar gemaakt wordt. Ook overweegt hij later in de simulatie grond van de GEM te kopen tegen een waarde van 150 euro per meter voor ruwe bouwgrond.

Waar het gaat om de *waarde* van de *VVV-rechten* en de *woningen* gaat hij ervan uit de oude woningen in het herkomstgebied bij de corporaties een boekwaarde hebben van zo'n 20.000 tot 30.000 euro per woning. Hij zou graag willen dat de corporaties in de GEM hun woningen tegen boekwaarden inbrengen en niet tegen de *'marktwaarde'* van 140.000 euro per woningen. Daarnaast schat hij in dat de *VVV-rechten* een waarde hebben van circa 50.000 tot 60.000 euro per recht. In de onderhandelingen met de corporaties over de inbreng van deze partijen in de GEM zet hij in op een waarde per recht van circa 30.000 euro per VVV-recht. De nieuwe woningen in het herkomst- en het benuttingsgebied hebben in deze redenatie een minimale waarde van 240.000 euro of meer. Bij bouw- en bijkomende kosten van 80.000 euro per woning (in herkomst en benuttingsgebied), is investeren in de woningen en de VVV-rechten én de ruwe bouwgrond nog steeds zeer aantrekkelijk. Hij verwacht niet dat de wijzigingen in het rechtsregime invloed hebben op de marktwaarde van de woningen.

Verwachte en ervaren effecten op transacties in rechten

De ontwikkelende beleggers verwachtte dat er meer transacties in rechten zouden plaatsvinden dan voor de nieuwe regels. Dit hangt samen met de situatie dat de meeste partijen naast grond ook VVV-rechten moeten verwerven en daarmee meer transacties moeten sluiten dan voor de nieuwe wetgeving. In de praktijk bleken de transacties minder voor te komen dan samenwerking tussen partijen.

Verwachte en ervaren effecten op ontwikkelingstempo

De ontwikkelende belegger heeft tijdens de simulatie geen directe uitspraken gedaan over het ontwikkelingstempo. Wel gaf hij in gesprek met anderen aan dat wanneer de partijen eenmaal gewend zijn aan de nieuwe regels, het ontwikkelingstempo van herstructureringslocaties door de nieuwe regels omhoog zou kunnen gaan. Op uitleglocaties zal het ontwikkelingsproces mogelijk langzamer verlopen.

Verwachte en ervaren effecten op de prijs-kwaliteitverhouding van woningen

De ontwikkelende belegger en de ontwikkelaars staan hetzelfde in hun visie op de prijs-kwaliteit van de woningen in de IJerpolder. Uitgangspunt is het realiseren van een rendabel project en daarom moet de dichtheid van het plangebied omhoog. Markttechnisch gezien vindt hij dit geen probleem: *'De potentie van Honderdduizendstad is uitstekend, we kunnen in die zin ook best naar een wat hogere dichtheid van de woningen toe van 35 woningen per ha. Je kunt dan hele hoge kwaliteit van de woningen realiseren, bijvoorbeeld door ook appartementen te realiseren. Daar zien we zeker ook marktruimte voor'*. Dit uitgangspunt benoemt hij zowel tegenover de gemeente, als tegenover de woningcorporaties: *'Verdichting van het woningprogramma in zowel het benuttingsgebied als het herkomstgebied is denk ik de belangrijkste oplossing voor enkele problemen die we gaan tegenkomen in de verdeling van rechten, om er toch uit te kunnen komen'*.

Verwachte en ervaren effecten op de segmentatie van de woningen

De ontwikkelende belegger heeft zich in de simulatie niet bezig gehouden met de segmentatie van de woningen.

Visie van beleggers tijdens de gamesimulatie

Uitgangspositie: De beleggers willen woningen verwerven in Honderdduizendstad (Polderdorp en/of de IJerpolder), om hier marktsectorhuurwoningen te kunnen verhuren en de acquisitietarget te realiseren, tegen een goed rendement. De partij is binnen Nederland een van de grootste woningbeleggers met circa 10.000 woningen in portefeuille. Binnen NL Real Estate wordt Honderdduizendstad als een aantrekkelijke investeringsstad beschouwd. Om verzekerd te zijn van toekomstige woningen in de gemeente, wil NL Real Estate al in een vroeg stadium contracten sluiten met grondeigenaren, bouwers, corporaties en/of ontwikkelaars om in Honderdduizendstad nieuwe woningen te kunnen verwerven. Daarnaast oriënteert

het bedrijf zich op het ontwikkelen van een grondbeleggingsportefeuille. In de eerste plaats vanwege het rendement dat ze hiermee in potentie zou kunnen maken en in de tweede plaats om zo makkelijker toekomstig product te kunnen acquireren.

De belegger beschikt op bij start van de simulatie niet over grond in de IJerpolder, maar wel over 50 appartementen (één hectare grond) in Polderdorp, met een leegstand van circa 50%. Iedere hectare grond in het herkomstgebied is op dit moment bebouwd met 50 woningen en geeft wanneer hij overgaat tot sloop/nieuwbouw recht op 25 VVV-rechten en de ontwikkeling van 25 nieuwbouwwoningen in Polderdorp.

Visie en gedrag gedurende de gamesimulatie

Gedurende de simulatie zijn de beleggers vooral bezig met het verwerven van VVV-rechten en eigendomsrechten. In eerste instantie duurt het even voordat de beleggers een visie ontwikkelen op de nieuwe regels. Ze realiseren zich dat er een nieuw marktsegment in rechten in de ontwikkelingsmarkt ontstaat en vragen zich af in welke mate de nieuwe regels hun traditionele positie als beleggers in vastgoed beïnvloeden. Ze zien dat de nieuwe regels belangrijke voordelen kunnen hebben voor de ontwikkeling van herstructureringswijken, omdat juist de herontwikkeling van verouderde woningen nu een commerciële waarde krijgt. Daarnaast zien de beleggers de nieuwe regels als kans voor nieuwe beleggingssegmenten. VVV-rechten vormen een afzonderlijke investeringscategorie naast grondeigendom, bloot eigendom en vastgoed. Daarnaast biedt het verwerven van VVV-rechten een bijkomend voordeel, dat er voor beleggers mogelijk aanvullende huisvestingsdiensten te slijten zijn als ze eigenaren een huurwoning aanbieden en tegelijk kunnen ontwikkelen, of later kunnen laten ontwikkelen.

De beleggers signaleren dat de nieuwe wet ook weer nieuwe kansen geeft: doordat er een nieuwe 'laag' van rechten in het ontwikkelingsproces staat, zijn er ook nieuwe mogelijkheden om in het ontwikkelingsproces een rol te spelen. Concreet betekent de nieuwe regelgeving dan dat beleggers een actiever verwervingsstrategie kunnen volgen in het locatieontwikkelingsproces, waarbij ze al vroeg in het ontwikkelingsproces actief worden en niet pas wanneer de woningen in de koppelgebieden op de markt komen. *'De VVV-rechten zouden ons als belegger ook nog een zekere tweede kans kunnen geven. Als we VVV-rechten hebben, zijn we direct partij voor de ontwikkelaars. Tot nu toe doen beleggers dat eigenlijk niet: normaal zouden we pas in 2013 actief worden, want dan staat het op de balans en hebben ze de voorverkooppeis nog niet gehaald, dan willen ze wel'. Naast de voordelen zien ze tijdens de simulatie ook nadelen van de nieuwe regels: 'Voor ons is het bijna nog moeilijker om ertussen te komen dan anders: omdat de regels nieuw zijn, reageren de gemeente en de vertegenwoordiger van de particulieren eigenlijk onzeker. En de ontwikkelaars kunnen, als ze maar voldoende positie in het benuttingsgebied hebben, makkelijk achterover leunen. Dat is wel een belangrijk nadelig effect van de nieuwe regels', constateren de beleggers over hun eigen positie. En wat later: 'Wat het denken over deze nieuwe regels ook wel weer laat zien, is dat wij als belegger gewoon grondposities moeten verwerven om aan de bak te komen en een aantrekkelijk product te verwerven, net als 'in de echte wereld'. Zonder grond doe je gewoon niet mee. En in zo'n markt als deze sta je gewoon aan het eind van de rij.*

Verwachte en ervaren effecten op strategie

Tijdens de simulatie proberen de ontwikkelaars hun eigen kernkwaliteiten zoveel mogelijk naar voren te laten komen in besprekingen met anderen. *'Wij zijn als belegger de enige partij die de eigenaren zoveel zekerheid kan geven'. In de praktijk blijkt deze strategie niet zo goed te werken. 'Onze positie is toch best wel lastig (onder de nieuwe regels EG): we merken wel dat de ontwikkelaars sterk inzetten op particuliere verkoop'. Ze constateren dat hun strategie ook vergelijkbaar is met de strategie die ze zonder de nieuwe regels zouden volgen als beleggers: 'Eigenlijk doen we hetzelfde als anders: met ontwikkelaars praten om te kijken of we straks woningen kunnen verwerven, maar zolang ze ons nog niet nodig hebben en inschatten dat ze alles in aantrekkelijke prijssegmenten kunnen realiseren, komen we er niet tussen'. Misschien dat de grotere onzekerheid die de koppelgebiedenwet met zich meebrengt eerder maakt dat partijen nog terughoudend opereren en dat beleggers door het verwerven van rechtsposities (op VVV-rechten of eigendom op grond in benuttings- of herkomstgebied) eerder in het ontwikkelproces actief kunnen zijn. Kortom: eerder actief worden, is de kern van de strategie. 'We moeten als beleggers zo snel mogelijk grond kopen en VVV-rechten'.*

Gezamenlijk schatten ze intern ook de strategieën van de andere partijen in, om op basis daarvan de voor hen aantrekkelijkste samenwerkingspartner te selecteren: *‘Voor ons als beleggers is het interessant om samen te werken om ofwel grond ofwel rechten. ABM (ontwikkelaar, EG) heeft op beide locaties grond: die kan het meest van alle partijen achterover leunen. ABM heeft vijf hectare over. De corporatie heeft veel rechten in het herkomstgebied, maar weinig in het benuttingsgebied: dat is dus een club die voor iedereen interessant is om te benaderen! Een boer zal grond zo snel mogelijk verkopen. Een ontwikkelaar wil alleen maar meer kopen en een belegger in principe ook: zowel VVV-rechten als grond in het uitleggebied. De bouwer kan grond kopen uit strategische overwegingen, maar zal dat waarschijnlijk niet doen en even afwachten. Een corporatie wil vooral VVV-rechten, én grond’ (...)* *‘Interessant is om als belegger de boeren te benaderen: zij willen waarschijnlijk het makkelijkst verkopen. Maar ja: iedereen wil graag met de boeren praten. Andere clubs willen vooral rechten ruilen, de boeren willen er gewoon vanaf. Ook met de corporaties moeten we snel praten: immers, als ze alleen woningen in het goedkope segment willen bouwen, dan kunnen wij die overige posities overnemen. Verder hebben we de gemeente nodig om hen te overtuigen van het belang van woningen in het dure segment.’ (...)* *‘De kleine partijen, zijn voor ons in eerste instantie niet aantrekkelijk, die laten we dus even links liggen.’* Na de eerste ronde gesprekken zien ze dat de grote eigenaren van grond en houders van VVV-rechten geen interesse in afspraken met de belegger hebben. Ze zoeken daarna vooral contacten met kleinere eigenaren in de beide plangebieden, zoals de vertegenwoordiger van de particulieren, de gemeente, de bouwer en de ontwikkelende belegger. *‘Het is niet goed dat we nog niet met de kleintjes hebben gesproken: de bouwer en ontwikkelende belegger, Vooral de bouwer, want die heeft een probleem en een zeer aantrekkelijke locatie in het gebied. Kijk: zij heeft grond, wij hebben VVV-rechten. Wellicht kunnen we ruilen en geld verdienen: zij wil natuurlijk bouwen’.* Ook bij deze partijen komen de beleggers in de praktijk echter moeilijk aan de bak. Aan het einde van de simulatie raken de beleggers gedemotiveerd en constateren: *‘Deze regels maken het nog sterker een verhaal van bestaande gevestigde belangen: ontwikkelaars en gemeenten en corporaties weten elkaar snel te vinden en beleggers komen er moeilijk tussen en moeten weer achteraan gaan staan. En voor ons wordt de situatie zelfs moeilijker dan in de huidige situatie, omdat je een extra recht moet kopen, bovenop de grond. Er zou wel eens een enorme prijsstijging van de grond en de VVV-rechten vanuit kunnen gaan, waardoor het nog moeilijker wordt in bijvoorbeeld de middeldure en dure huur te beleggen’.* En wat later: *‘Onze positie is toch best lastig: we merken dat ontwikkelaars sterk inzetten op particuliere verkoop, want dat levert domweg meer op: dus die ontwikkelaars gaan hun eigen gang: ze hebben ons ook niet nodig voor financiering, want ze zijn zelf ook groot genoeg. Dat merk je wel. In die zin is dit hetzelfde als ‘real time’!*

Verwachte en ervaren effecten op prijzen van rechten

Beleggers zijn geïnteresseerd in aankoop van woningen van particulieren in het herkomstgebied. Ze willen de woningen kopen, tegen de huidige marktwaarde en zijn flexibel in de keuze van het moment waarop de woningen in hun portefeuille moeten zijn, of de vorm waarin: als de eigenaren willen, kunnen de beleggers de woningen ook kopen en terugverhuren, eventueel in de vorm van sale en lease back. Waar het gaat om de waardeberekening van de woningen in het herkomstgebied gaan de beleggers uit van de waarde van nieuwbouwwoningen van 100 meter gbo, met 8 euro huur per meter gbo per maand, maal 12 maanden en 20 maal de jaarhuur. Daarnaast doen ze aannamen voor slopen en ontwikkelen. Gezien de kosten en de huurwaarde van nieuwe woningen constateren ze dat de woningen in het benuttingsgebied een waarde hebben van circa 90.000 euro per woning. Uiteindelijk doet de beleggers de particulieren gezamenlijk een bieding van 45 miljoen euro voor de woningen, ofwel 80.000 euro per woning. In de waarde-inschatting van de beleggers voor de woningen zit geen opslag voor de VVV-rechten en ze stellen voor een afspraak over een winstdelingsregeling te maken (*‘een kikker’*), om achteraf mee te profiteren van de toekomstige waardestijging van het VVV-recht op de woning. Ze constateren dat de waarde van het VVV-recht zo’n 40.000 tot 60.000 euro zal zijn. De beleggers constateren dat de waarde van het VVV-recht vooral zal afhangen van de waardeontwikkeling die de agrarische grond in het benuttingsgebied door gaat maken.

Enige tijd later bieden de beleggers een bedrag van circa 130.000 euro per woning inclusief VVV-recht aan de vertegenwoordiger van de particulieren, waarbij ze hebben gerekend met een waarde van het VVV-recht van circa 50.000 euro per recht. Ook dit vindt de vertegenwoordiger te laag. Volgens de beleggers zal de prijs van eigendom van agrarische grond stijgen als gevolg van de koppelgebiedenwet. Dit hangt

samen met de grote zekerheid die grondeigendom geeft op het realiseren van woningen als gevolg van de aanwijzing als benuttingsgebied. Ze schatten in dat bouwrijpe grond inclusief een VVV-recht een waarde heeft van circa 300 tot 400 euro per m² kavel. De waarde van ruwe agrarische grond exclusief het VVV-recht vinden ze moeilijk te schatten. *'Er gaat waarschijnlijk op korte termijn een prijsopdrijvende werking uit van de koppelgebiedenwetgeving: mensen kunnen de consequenties nu nog moeilijk doorzien en dan heb je ergens in het ontwikkelingsproces gewoon nog een forse extra kostenpost zitten. Pas op termijn moeten grondeigenaren in de uitleggebieden hun verlies nemen, als dat al überhaupt al gebeurt.* Dan blijft de totale residuele waarde van de grond in het benuttingsgebied ongeveer gelijk, maar zal het VVV-recht mogelijk een wat hoger aandeel in de totale waarde van de grond hebben, schatten ze in. De beleggers verwachten niet dat de waarde van de nieuwbouwwoningen in herkomst- en benuttingsgebied direct wordt beïnvloed door het aanwijzen van koppelgebieden. Wel is er indirect een effect op de waarde van woningen in het herkomstgebied, omdat deze locatie als gevolg van de koppelgebiedenregels aantrekkelijker wordt dan voorheen.

Verwachte en ervaren effecten op transacties in rechten

De beleggers schatten in dat het aantal transacties onder invloed van de koppelgebiedenwet in de plangebieden zal toenemen. Tegelijkertijd constateren ze dat effecten van de nieuwe wet op de transactie van rechten vanuit de positie van de beleggers nauwelijks invloed heeft: *'Als je geen grondpositie hebt, sta je gewoon achteraan in de rij en vallen er geen transacties te sluiten'.* Deze situatie blijkt ook uit de besprekingen die ze met alle rechthebbenden tijdens de simulatie voeren.

Verwachte en ervaren effecten op ontwikkelingstempo

De beleggers gaan ervan uit dat de nieuwe regels vertragend werken op het ontwikkelingsproces in het benuttingsgebied. Dit hangt volgens hen vooral samen met de situatie dat je graag rechten wil verwerven, maar dat je vervolgens liever geen rechten wilt verkopen. Dit betekent dat de verschillende marktpartijen elkaar in een houdgreep kunnen houden, wat vertragend kan werken op het ontwikkelingstempo in het benuttingsgebied. In het herkomstgebied kunnen de nieuwe regels echter ook leiden tot verhoging van het (her)ontwikkelingstempo van de locatie: doordat slopen een commerciële waarde heeft en de kans groter is dat herontwikkeling met een neutraal of positief investeringssaldo gepaard gaat, zullen eigenaren in het herkomstgebied sneller aan de slag gaan met herontwikkelingsplannen. De beleggers hebben al snel in de gaten dat dit vooral geldt voor die delen van het herontwikkelingsgebied die niet al te zeer versnipperd zijn. In delen waar de particuliere eigenaren hun woningen hebben, leidt het aanwijzen van koppelgebieden ondanks de waarde van VVV-rechten in de simulatie niet tot herontwikkeling. Daarnaast gaan ze ervan uit dat introductie van nieuwe regels in de eerste jaren sowieso leidt tot vertraging van het ontwikkelingstempo. In de startfase van de simulatie zeggen ze hierover: *'Met nieuwe regels duurt het altijd een beetje langer dan je gewend bent, maar deze regels kunnen wel interessant zijn'.*

Verwachte en ervaren effecten op de prijs-kwaliteitverhouding van woningen

De beleggers zien een relatie tussen de hoogte van de aankoopprijs van de grond door de ontwikkelaar en de prijs-kwaliteitverhouding van de woningen voor woonconsumenten die straks in het benuttingsgebied gaan wonen: *'Als die aankoop prijzen voor rechten en grond zo hoog worden, blijft er minder geld over om kwaliteit te realiseren. Deze regels hebben denk ik een drukkend effect op de prijs-kwaliteitverhouding'.* Uit frustratie omdat het voor hen moeilijk blijkt een aanvullende rechtspositie in het plangebied te verwerven spreken ze onder elkaar uit dat in de koppelgebieden veel voorinvesteringen terugverdiend moeten worden en dat betekent dat partijen proberen de rentabiliteit van hun woningbouwprogramma's te maximaliseren. *'Iedereen gaat voor het maximale en gaat hetzelfde bouwen. Dus de kwaliteit van de woningen gaat er in de benuttingsgebieden zeker niet op vooruit'* (ten opzichte van de huidige situatie, EG). In besprekingen met de ontwikkelende partijen constateren de beleggers echter ook dat een dichtheid van 25 woningen per hectare kansen biedt om een zeer aantrekkelijke woonwijk te maken, met een hoge kwaliteit, zowel in het koppelgebied als het herkomstgebied, in een hoog prijssegment. Dit betekent dat er volgens hen ook een optimaliseringslag te maken valt in de opbrengsten van de woningen zonder dat dit ten koste gaat van de prijs-kwaliteitverhoudingen van individuele woningen.

Verwachte en ervaren effecten op de segmentatie van de woningen

De beleggers realiseren zich dat op ontwikkelingslocaties vooral aandacht is voor de ontwikkeling van sociale huurwoningen en eengezinswoningen in het middeldure en dure koopsegment. Beleggerswoningen vallen al snel buiten de boot, bij andere marktpartijen. *'Laten we daarom ook bij de gemeente onderbouwen dat er dure beleggerswoningen moeten komen, zodat een gedifferentieerd woonmilieu ontstaat, met voor iedereen de keuze in aantrekkelijke woningen'*. Dit uitgangspunt valt bij de gemeente niet in vruchtbare aarde. Ontwikkelaars en corporaties willen ook geen afspraken maken over beleggingshuurwoningen. De beleggers constateren dat als de woningmarkt aantrekkelijk is, beleggers zeer moeilijk aan product kunnen komen. De nieuwe regels hebben volgens hen geen invloed op de segmentatie van de woningen.

Visie van de bouwer tijdens de gamesimulatie

Uitgangspositie: De bouwer is verantwoordelijk voor de bouwportefeuille van Polderbouw en wil graag zo veel mogelijk woningen op de ontwikkelingslocaties van Honderdduizendstad ontwikkelen en/of bouwen. De bouwer heeft in het verleden een strategische positie van eigendomsrechten van 0,5 hectare verworven, centraal in het plangebied van Iederpolder. Deze strategie volgt Polderbouw vaak, om zo samenwerking met de grote ontwikkelaars in het gebied proberen af te dwingen en mogelijk zelfs de bouwopgaven voor een groter deel van het toekomstige Iederdorp te realiseren. De bouwer heeft geen eigendom in Polderdorp. Om woningen in Iederdorp te kunnen realiseren, heeft hij VVV-rechten nodig. Iedere hectare grond in het herkomstgebied is op dit moment bebouwd met 50 woningen en geeft wanneer partijen overgaan tot sloop/nieuwbouw recht op 25 VVV-rechten en recht op ontwikkeling van 25 nieuwbouwwoningen in Polderdorp.

Visie en gedrag tijdens de gamesimulatie

Hoewel de bouwer meerwaarde ziet in het aanwijzen van koppelgebieden voor herstructurering van verouderde woongebieden, ziet zij praktisch gezien geen meerwaarde van de nieuwe regels voor haar eigen rol in het ontwikkelingsproces. Ze twijfelt eraan of investeringen in VVV-rechten voor een bouwer opwegen tegen het rendement dat je haalt op VVV-rechten en de ontwikkeling van de woningen in het herkomstgebied. Haar verwachting is dat de nieuwe regels leiden tot extra transactiekosten, van locaties in uitleggebieden waar ze tot nu toe overwegend actief is. *'Het ontwikkelingsproces in de wei wordt gewoon ingewikkelder, omdat je meer moet regelen. Al dat extra overleg en die onzekerheid over de waarde van VVV-rechten en ruwe bouwgrond maakt ontwikkelen op uitleglocaties complex. Voor de gemiddelde bouwer in die zin risicovol en daarom zullen die redelijk snel willen uitstappen, verwacht ik'*. Ze schat in dat dit voor particulieren net zo is als voor haarzelf als bouwer. Voor ontwikkelaar en corporaties ligt dat in haar inschatting anders, omdat deze vanwege hun omvang en risicoprofiel makkelijker kunnen instappen in investeringen met een lange(re) tijdshorizon.

Tijdens de simulatie zoekt de bouwer contact met andere partijen, zoals de ontwikkelaars en de ontwikkelende belegger. Ze suggereert samenwerking waarbij de bouwer grond in brengt in ruil voor bouwproductie op de grond van ontwikkelaars. Dit biedt weinig soelaas: beiden zien de bouwer nog niet staan, tenzij ze grondeigendom wil verkopen. Vervolgens zoekt ze contact met de woningcorporatie. Ook hier heeft ze niet direct beet bij het realiseren van bouwproductie in het uitleggebied (daar heeft de corporatie nog geen bezit): *'...En voor het bouwen van de woningen in het herkomstgebied hebben jullie straks na verkoop van de VVV-rechten natuurlijk ook een partij nodig die kan slopen en bouwen'*, probeert ze. De corporatie wimpelt haar echter af. Omdat haar grondpositie in deze fase van de ontwikkeling van de koppelgebieden niet omvangrijk is, willen partijen nog geen tijd investeren in onderhandelingen over betrekkelijk kleine rechtsposities.

Verwachte en ervaren effecten op strategie

De strategie van de bouwer hangt samen met haar visie op de verhandelbare rechtenwetgeving, omdat ze inschat dat het ontwikkelingsproces zal vertragen onder invloed van de nieuwe regels. Haar strategie

is gebaseerd op het uitgangspunt dat ze snel van haar eigendommen af wil en vooral inzet op het maken van afspraken over de bouwproductie. Dit is ook wat ze doet in de gamesimulatie. *'Ik denk dat deze positie voor een aannemer het handigst is: andere scenario's zouden toch, juist omdat het nieuw is, veel investeringen en risico's vergen en die investeringstermijn heb ik niet.'* In de loop van de gamesimulatie onderhandelen de bouwer en de ontwikkelende belegger met elkaar over verkoop van haar rechten. Hij vraagt haar wat ze het liefst zou willen en of het in haar strategie past om in de GEM te participeren. Ze zegt daarover: *'Daar heb ik niet zo veel oren naar: die hele ontwikkeling, dat duurt jaren en ik ben eigenlijk vooral geïnteresseerd in een stukje garantie van mijn bouwproductie. Daarvoor hoef ik niet samen te werken in de GEM.'*

Verwachte en ervaren effecten op prijzen van rechten

De bouwer geeft aan dat VVV-rechten samen met de grondprijs van ruwe bouwgrond in het benuttingsgebied overeen moeten komen met de residuele waarde van de grond in het benuttingsgebied. Voor de bouwer sluit een aankoopprijs voor eigendomsrechten op ruwe bouwgrond (exclusief VVV-rechten) in het benuttingsgebied van 75 tot 100 euro voor haar eigen marktgevoel aan bij de waarde van deze eigendommen. De reden ligt in de redenatie dat eigendom in het benuttingsgebied zekerheid geeft dat je woningen op een uitleglocatie kunt bouwen. In de totale exploitatie van het ontwikkelen van vastgoed lijkt in haar optiek ook een inbrengwaarde van 150 euro per m² kavel een reëel bedrag voor *'maagdelijke grond waar je zeker kan bouwen'*. Ze ziet dat de gesloten transacties in het benuttingsgebied bepalend zullen zijn voor de restwaarde die het VVV-recht kan hebben, omdat beide prijzen communicerende vaten vormen.

Gezien de transactieprijs van 150 euro per m² kavel, verwacht ze dat de benodigde VVV-rechten die in aanvulling op het eigendomsrecht op de ruwe bouwgrond verworven moeten worden, niet zo'n hoge waarde zullen hebben. In gesprek met de beleggers en de vertegenwoordiger van de boeren geeft ze aan dat de grondprijs van een woning residueel gezien eigenlijk helemaal niet hoog is met 150 euro. *'Voor bouwrijpe grond is de waarde tegenwoordig gemiddeld zo'n 500 euro per m² kavel, in gemeenten als Honderdduizendstad'*. Terugrekenend heeft een VVV-recht dan een waarde van circa 30.000 tot 50.000 euro per recht.

Ze stelt in de eerste fase van de simulatie aan de ontwikkelende belegger voor dat deze haar grond verwerft tegen een waarde van 150 euro per m² kavel, gecombineerd met de afspraak dat ze de rechten op de bouwopgave van de woningen behoudt, tegen normale *'bouwteamafspraken'* waarin de ontwikkelaar en de bouwer samenwerken, met open inzicht in het bouwen en een bepaald vast percentage winst op de aangenomen klussen. Het gaat om 6% opslag op de aanneemkosten en een opslag van 4% van winst en risico op het bouwen, uitgaande van 8% bouwplaatskosten. Daarnaast is ze bereid af te zien van meedelen in de waardeontwikkeling van de opstalexploitatie. De ontwikkelende belegger vindt dit te hoog en in de onderhandeling die volgt is ze bereid in grondprijs te zakken tot 125 euro per m² kavel, onder dezelfde voorwaarden. Vervolgens wordt in de onderhandeling lang gesproken over het prijspeil van deze koopsom: de bouwer zet in op prijspeil 2008, de ontwikkelende bouwer wil de grond pas afnemen op het moment dat daadwerkelijk gebouwd mag worden. Uiteindelijk spreken ze een prijspeilcorrectie af voor twee jaar tegen inflatiepeil. De bouwer geeft aan dat ze dit eigenlijk te laag vindt, omdat ze verwacht dat de waardestijging van de grond gedurende de periode tot 2010 groter zal zijn dan inflatie alleen. Opvallend is dat de koper de transactie niet openbaar wil maken. Dit geeft de bouwer het gevoel dat ze een goede *'deal'* heeft gesloten, zo geeft ze aan. De bouwer verwacht geen invloed van de koppelgebiedenwetgeving op de waarde van de woningen in het herkomst- en het benuttingsgebied, anders dan de waarde die voort komt uit het opnieuw ontwikkelen van woningen, ten opzichte van bestaande woningen.

Verwachte en ervaren effecten op transacties in rechten

Voor de bouwer is het aantrekkelijk de rechten op grond te verkopen op het moment dat deze waarde nog niet beperkt wordt door mogelijke toekomstige transactiepreizen in VVV-rechten. Ze zal het grondeigendom niet te lang willen houden en het willen ruilen tegen afspraken over bouwproductie. Ze verwacht dat vooral de grotere rechthouders in het gebied tot meer transacties in eigendom en VVV-rechten zullen komen, om daarmee te komen tot ontwikkelbare gebieden, in zowel herkomst- als benuttingsgebied. Voor kleinere partijen is de regelgeving niet aantrekkelijk. Deze zullen mogelijk sneller verkopen dan zonder de regimewijziging, verwacht ze.

Verwachte en ervaren effecten op ontwikkelingstempo

De bouwster: *'Ik durf te beweren dat dit soort regels het ontwikkelingsproces op uitleglocaties heel erg zouden kunnen vertragen'*. De reden waarom zij daarvan uitgaat ligt in haar verwachting dat vóór met alle betrokkenen goede afspraken gemaakt zijn en iedereen heeft gerekend aan de waarde van de rechten en een visie heeft gevormd over wat hij of zij met de rechten wil, er veel tijd verloren gaat. Met andere woorden: de transactiekosten rond de rechten zijn relatief hoog. De bouwster trekt haar conclusies over deze verwachting en probeert de rechten op de grond niet te lang vast te houden, maar in ruil voor productieafspraken te verhandelen. Ze ziet echter ook dat in de herstructureringswijken een versnelling van de herontwikkeling zou kunnen uitgaan van de regels. De wijziging in het rechtsregime geven een financiële stimulans om te komen tot snelle sloop- en nieuwbouw.

Verwachte en ervaren effecten op de prijs-kwaliteitverhouding van woningen

De bouwster doet tijdens de simulatie geen directe uitspraken over de invloed van de koppelgebieden op de prijs-kwaliteitverhouding van nieuwe woningen.

Verwachte en ervaren effecten op de segmentatie van de woningen

De bouwster heeft zich in de simulatie niet bezig gehouden met de segmentatie van de woningen.

Visie van de vertegenwoordiger van de particuliere eigenaren tijdens de gamesimulatie

Uitgangspositie: De partij vertegenwoordigt de individuele eigenaren binnen het herkomstgebied en treedt namens hen in onderhandeling met private en publieke marktpartijen. In totaal behartigt de vertegenwoordiger het belang van 150 huiseigenaren, verdeeld over 7,5 hectare terrein en 375 woningen, waarvan 50% leegstaan. De vertegenwoordiger heeft tot taak het realiseren van maximale waarde voor de eigenaren in het herkomstgebied.

Visie en gedrag tijdens de gamesimulatie

De vertegenwoordiger van de particulieren heeft er in de startfase van de simulatie moeite mee om de consequenties van de nieuwe regels goed te doorzien. Zijn visie op de wetgeving uit zich vooral in het proberen de eigendommen en daarmee de VVV-rechten zo duur mogelijk te verkopen aan eigenaren in het benuttingsgebied. Het blijft voor hem lastig om deze waarde precies te kunnen inschatten. Daarom zet hij in op een strategie, waarin hij anderen een bedrag probeert te ontlokken en geeft hij zelf vooral aan dat de partijen die hij vertegenwoordigt alleen willen verkopen tegen *'de hoofdprijs'* en niet per se willen meedoen in het verhandelen van VVV-rechten. Hij realiseert zich gedurende de gamesimulatie steeds meer de invloed van eigendomsverhoudingen in het plangebied. Dit is volgens hem tweeledig: als partijen nauw samenwerken, is er nauwelijks marktwerking. Er zijn immers maar enkele partijen waaraan hij rechten kan verkopen en zo ontstaat er een onvolledige markt. In de tweede plaats merkt hij dat de waarde van de woningen in het herkomstgebied wordt beïnvloed door de eigendomsverhoudingen: *'Alleen als er veel leegstand is, heb je een lage marktwaarde en dan is het voor ontwikkelaars makkelijker om te komen tot aantrekkelijk bod. Als er geen leegstand is, is het meest aantrekkelijk aan te sturen op onteigening door de gemeente en uiteindelijk verwerving van de woningen en VVV-rechten door de onteigening'*. Tijdens de simulatie zit praktisch al zijn tijd in het streven naar transacties. In eerste instantie komen verschillende geïnteresseerden bij hem langs en doen een bieding die hij als te laag ervaart. Wanneer deze benadering in de loop van de simulatie niet tot transacties leidt, probeert hij twee alternatieven. In de eerste plaats stuurt hij er bij de gemeente op aan dat deze de woningen en de rechten via een onteigeningsprocedure verwerft: voor de woningen ontvangt hij dan in ieder geval de huidige verkoopwaarde, schat hij in, plus een opslag voor de VVV-rechten. Hij houdt er in zijn eigen waardebeoordeling geen rekening mee dat circa de helft van de woningen leegstaat.

Een tweede strategie is dat de vertegenwoordiger de woningen door middel van een veiling op de markt probeert te zetten. Onzekerheid bij andere partijen over de waarde van de VVV-rechten en een

onderhandelingsstrategie waarbij de vertegenwoordiger vooral 'achterover leunt', leiden ertoe dat ook de veiling niet tot transacties leidt. Dit mondt erin uit dat de vertegenwoordiger uiteindelijk opteert om buiten de transacties te blijven en geen gebruik te maken van de koppelgebiedenregeling. De eigenaren behouden hun woningen in het plangebied.

Verwachte en ervaren effecten op strategie

Er zijn volgens de vertegenwoordiger van de particulieren verschillende ontwikkelingsstrategieën die de particuliere eigenaren kunnen inzetten. Uitgangspunt is dat de eigenaren verkopen. Ze kunnen ook aankopen op een onteigeningsprocedure. Hun vertegenwoordiger schat in dat dat in ieder geval 140.000 euro per woning oplevert. Andere manieren zijn dat de eigenaren weliswaar hun VVV-recht verkopen, maar wel eigenaar van de grond in het herkomstgebied blijven en zelf ontwikkelen of gezamenlijk met een bouw- of ontwikkelaar verkopen. Zo kunnen de particuliere eigenaren langer participeren in de waardeontwikkeling van de woningen. De particulierenvertegenwoordiger zet erop in dat de particuliere eigenaren vooral een zo hoog mogelijke prijs willen en dat de waarde van de woningen en de VVV-rechten in de loop van de tijd alleen maar hoger wordt. *'We willen een maximale opbrengst, geeft hij aan. En dan moeten we nog wel even wachten.'* Hij gaat daarom niet in op een serieus bod van de beleggers. Resultaat van deze houding is dat de vertegenwoordiger met veel partijen spreekt, maar niet komt tot samenwerking. De andere marktpartijen in de gamesimulatie vinden dat de vertegenwoordiger niet weet wat hij wil en komen niet meer met concrete voorstellen bij hem langs. Om deze situatie te doorbreken, zoekt hij zelf contact met de woningcorporaties die inmiddels zijn gaan samenwerken. Hij spreekt uit dat de particulieren in principe een verkoopwens hebben en daarnaast eventueel willen participeren in het nieuwe gebied. Hij erkent ook een gebrek aan strategie en zegt dat de eigenaren vooral een redelijke prijs voor de woningen willen ontvangen. Hij stelt voor gezamenlijk één lijn te trekken met andere woningeigenaren in het gebied. *'Je wilt immers geen speelbal worden van allerlei tactische spelletjes.'* De corporaties willen wel *'open met elkaar in gesprek'*, maar niet meer dan dat. Ook op dit open voorstel reageert de vertegenwoordiger voorzichtig, maar hij wil wel contact houden, een klankbord hebben en de vrijheid om met iemand anders een deal te sluiten. Omdat het niet meer tot concrete biedingen komt, besluit hij een biedingsprocedure uit te schrijven, waarop hij biedingen ontvangt (van de beleggers die hun eerdere bod nog eens voorleggen), die hij als te laag beoordeelt. De vertegenwoordiger verwacht dat de gemeente actiever zou aansturen op onteigening van de VVV-rechten en de woningen. De gemeente is echter zo actief betrokken in de onderhandeling over de VVV-rechten in de GEM en bij de verenigde woningcorporaties, dat ze de particuliere eigenaren niet verder benadert. Laat in de gamesimulatie verkent hij of het voor zijn cliënten aantrekkelijk is om bijvoorbeeld als particuliere eigenaren een woning te laten ontwikkelen in het herkomstgebied en één in IJerpolder, waarvoor ze een bouw- of een projectontwikkelaar kunnen inhuren voor een fee en dan voor eigen winst en risico participeren. Dat kan financieel aantrekkelijk zijn, constateert hij na enkele berekeningen, maar het is complex in organisatie en brengt relatief hoge transactiekosten met zich mee.

Verwachte en ervaren effecten op prijzen van rechten

Tijdens de simulatie houdt de vertegenwoordiger van de particuliere eigenaren zich vooral bezig met de waarde van de woningen en de waarde van de VVV-rechten. Hij constateert dat de woningen nu een waarde van 140.000 euro per woning hebben, exclusief VVV-recht. Dit is wat hem betreft zijn minimale verkoopprijs, zowel van de bewoonde als de leegstaande woningen. In gesprekken met anderen zet hij in op een fikse opslag bovenop de huidige waarde van de woningen. Hij houdt zich gedurende de simulatie ook bezig met de waarde van grond in het benuttingsgebied, of de relatie tussen de waarde van de grond in het benuttingsgebied, de waarde van de VVV-rechten en de waarde van de woningen in het herkomstgebied. Hij stelt dat de waarde van de VVV-rechten een deel van de residuele waarde van de woningen in het benuttingsgebied is. *'De nieuwe woningen in het benuttingsgebied zullen zo'n 2,5 ton zijn, met 1 ton aan bouwkosten. Dus daar zit wel een zekere waarde van de VVV-rechten in'*, geeft hij aan een geïnteresseerde koper van de VVV-rechten aan.

In de besprekingen met anderen constateert de vertegenwoordiger dat de grondprijs die de ontwikkelaars betaald hebben in het benuttingsgebied maken dat er minder investeringsruimte in de vastgoedexploitatie van de woningen zit, om daarmee de VVV-rechten te verwerven. *'Onder deze voorwaarden wordt dit deel van het plan gewoon niet gerealiseerd en blijven de particuliere woningen buiten het plan. Je ziet dus ook hoe bepalend de transactieprijzen van de ontwikkelaar is geweest: als zij niet te duur hadden gekocht,*

waren wij er ook wel uitgekomen. Die grondprijs is te hoog. Maar, omdat de ontwikkelaars samenwerken en zo veel grond hebben, hoeft hij zijn verlies niet te voelen. Hij blokkeert wel de ontwikkeling van het gehele gebied.

Later in de simulatie schat hij de waarde van de VVV-rechten lager in, gezien de hoge prijs van de gronden van de ontwikkelaar en de marktmacht die zij door samenwerking hebben gecreëerd. Als hij een bod van 80.000 euro per woning krijgt, vindt hij dit bod veel te laag, lager dan de onteigeningswaarde die hij verwacht te krijgen. In gesprek met de beleggers geeft de vertegenwoordiger van de particulieren aan dat hij verwacht dat de *prijs van grondeigendom* in de loop van de tijd steeds meer zal stijgen. Daarnaast zijn ze het er samen over eens dat grondeigendom met een grotere zekerheid om omgezet te worden in woongebied onder de nieuwe regels in een benuttingsgebied een lagere waarde zou moeten hebben dan eigendom met dezelfde verwachtingswaarde buiten een benuttingsgebied.

Verwachte en ervaren effecten op transacties in rechten

De particulieren worden niet gestimuleerd tot het sluiten van transacties en leunen achterover gedurende de eerste fasen van de ontwikkeling van de lederpolder. Hun vertegenwoordiger stuurt aan op onteigening van de rechten door de gemeente. De gemeente adviseert hem zijn rechtspositie namens alle eigenaren bij elkaar te houden en deze niet verder te versnipperen, om één transactie te sluiten. Dit belang ziet hij ook.

Verwachte en ervaren effecten op ontwikkelingstempo, de prijs-kwaliteitsverhouding en de segmentatie van de woningen

De particulier ziet voor zijn positie geen invloed van de koppelgebiedenregeling op het ontwikkelingstempo, de prijs-kwaliteitverhouding en de segmentatie van de woningen. De particulieren blijven buiten de herontwikkeling van het herkomstgebied.

bijlage bij hoofdstuk 7

Bijlage bij hoofdstuk 7

1. Verloop gamesimulatie over stedelijke herverkaveling

Op 27 juni 2007 namen 13 personen deel aan de gamesimulatie Iederpolder.

Deelnemers waren publieke en private marktpartijen:

Box 6: deelnemers gamesimulatie 27 juni 2007

- Twee woningmarktacquisiteurs van institutionele beleggers, Miranda van der Zalm van Achmea en Ton Jongerius van SPF Beheer, in de rol van een institutionele belegger (NL Real Estate).
- Een bouwverzorger (Jeroen van Lier) van Van der Vorm Vastgoed, in de rol van Vastgoed.
- Tom Kohler van Heijmans, Casper Wortmann van Kompaan Vastgoed, René Rasink en Joep Barten van MN services in de rollen van de ontwikkelaars Vastis, ABM en Vastbank.
- Twee gemeentelijke projectleiders met grondbedrijfervaring (Harry Hendriks van de gemeente Enschede en Joost Verburg de gemeente Rotterdam (OBR), in de rol van grondbedrijvers van de gemeente Honderdduizendstad, projectleiders van de Iederpolder.
- Een woningadviseur en een acquisiteur van een woningcorporatie (Michel Pott van Talis en Frans Westdorp van Portaal Vastgoedontwikkeling), in de rol van de corporatie Polderwoning.
- Peter van Geffen, Stec Groep, in de rol van ontwikkelaar ABM.
- Edwin Buitelaar van de Radboud Universiteit in de rol van corporatie De Woonstee.

De deelnemers hadden zoveel mogelijk dezelfde rol in de simulatie als zij in werkelijkheid hebben ³⁷. Ze ontvingen vooraf allen dezelfde beperkte hoeveelheid informatie over de game, ter voorbereiding op deze dag. Bij binnenkomst kregen ze een rol toebedeeld en ontvingen ze aanvullende informatie over hun rol en de wetgeving waar men in de game mee te maken kreeg ³⁸. De rollen in de game werden zoveel mogelijk vervuld door twee personen per rol. Dit is als gevolg van vier afmeldingen op de dag voor de game en de dag zelf niet in alle gevallen gelukt. Consequentie was dat de rol van de bouwverzorger in de gamesimulatie door slechts één persoon vertegenwoordigd werd. De spelleiding bestond uit een observatieteam van 6 getrainde notulisten en twee spelleiders: een inhoudelijke spel leider (ikzelf) voor de vragen tijdens de gamesimulatie en een spel leider om de procedures op de dag in de gaten te houden (Vincent Peters).

2. Resultaten gamesimulatie over stedelijke herverkaveling

Visie van ontwikkelende beleggers tijdens de gamesimulatie

Uitgangspositie: De ontwikkelende beleggers hadden bij start van de gamesimulatie een grondeigendomspositie van circa 4,5 hectare in de Iederpolder, als uitleglocatie. Het gebied is op dit moment in gebruik als weiland zonder bebouwing, met een grote mate van versnippering onder alle eigenaren. Men beschikte over een goede financiële positie en de deelnemers hadden van hun directeur de taak meegekregen een zo groot mogelijk aantal woningen met een aantrekkelijk rendement te realiseren.

³⁷ Uitzonderingen waren team van een adviseur die met twee ontwikkelaars dat een ontwikkelaarsteam vormde en een vastgoedonderzoeker die met een corporatie een corporatieteam vormde.

³⁸ Deelnemerslijst, een promotieboekje over Iederdorp/Honderdduizendstad en een korte brochure over de op handen zijnde regimewijziging. Daarnaast is een exemplaar van 'de Poldercourant' toegevoegd, die zij ook vooraf ontvingen.

Visie en gedrag tijdens de gamesimulatie

De ontwikkelende beleggers zijn positief over de nieuwe regels en zien veel kansen in de herverkaveling van de versnipperde kavels binnen hun portefeuille in de IJerpolder. Ze proberen in de eerste fase van de simulatie zoveel mogelijk grond te verwerven en werken met dit doel aan zoveel mogelijk afspraken met alle grondeigenaren binnen het plangebied. Het was voor hen geen vraag of ze wel of niet met de HM wilden meedoen: meedoen stond vanaf het begin vast. Al was het maar om daarmee meer invloed te hebben op de manier waarop de HM opereert en daarmee op het plan, fasering en segmentatie van de woningen op de uitleglocatie.

Uitgangspositie van de ontwikkelende beleggers is dat ze enthousiast zijn over de nieuwe regels en graag willen participeren in de HM. Tegen een andere ontwikkelaar zeggen ze: *'We kunnen ons ook op zelfrealisatie beroepen, om niet al direct uit te gaan van gemeentelijke kostenverhaal. Maar wat heb ik daar aan? Met deze versnippering wil ik helemaal geen zelfrealisatie: deze regeling maakt iets mogelijk wat anders sowieso niet van de grond zou komen. Het vereenvoudigt de ontwikkelingsopgave enorm om het zo te doen.'* En een jaar later tijdens een interne discussie: *'Zoals ik het begrijp, biedt deze wet eigenlijk een alternatief voor actief grondbeleid. Nu kun je eigenlijk hetzelfde doen als met actief grondbeleid, of een bouwclaimmodel. Dus maar dan met minder invloed van de gemeente. Je kunt als private partijen gezamenlijk veel meer invloed hebben, op het stedenbouwkundige plan en het bouw- en woonrijp maken.'* Enige gevaar dat het team in de startfase van de simulatie signaleert is een situatie waarin meer dan de helft van de grondeigenaren niet willen participeren in de HM. Dit ligt volgens hen echter niet voor de hand, sprekend uit de praktijk: *'Ik zou overigens vermoeden ... dat de eigenaren in het grondgebied in principe wel heel graag bij elkaar gaan zitten en dat je er dus op de een of andere manier wel uit wil komen met elkaar. Anders zijn de individuele grondposities ook allemaal minder waard. Beiden erkennen: 'Marktpartijen die grond hebben zullen automatisch naar elkaar toe schuiven. Voordeel is ook nog dat je als eigenaar meer invloed hebt op het plan dan dat je bij actief beleid of een bouwclaimvariant hebt. Dat is hoe dan ook aantrekkelijk.'* De visie op de nieuwe regels wordt vooral bepaald door het uitgangspunt dat het voor hen belangrijk is te weten wat er in het Masterplan en herverkavelingsplan komt. Om daar invloed op te kunnen uitoefenen, is deelname in de HM nodig. *'Het is heel eenvoudig: grip krijgen op het plan is meedoen in de HM. Ons belang is zo veel mogelijk geld verdienen met woningbouw. Dus moeten we zo veel mogelijk ontwikkelingsresultaat op ons eigendom halen en hoe doe je dat: dan moet je proberen zo veel mogelijk invloed te krijgen uit wat hier gaat gebeuren. Dat betekent dat we zo snel mogelijk met de eigenaren een HM moeten vormen en daarbinnen een zo actief mogelijke rol moeten vervullen.'*

Binnen de HM stelt de ontwikkelaarbelegger zich bescheiden op: hij wil geen voorzittersrol in de HM, maar zoekt de onderhandelaarsrol en onderhandelt met de derde ontwikkelaar Vastis die nog niet participeert in de HM. Er wordt gesproken over de handelingsruimte waarbinnen hij namens de HM kan onderhandelen met Vastis. Uitgangspunt is in de eerste plaats komen tot samenwerking met alle grondeigenaren binnen de HM, waarbij de ontwikkelaar 'op vrijwillige basis' participeert. De deelnemers in de HM zijn er ook duidelijk over dat de inbrengwaarde voor hen in de HM niet hoger kan zijn dan voor de andere deelnemers in de HM, om te voorkomen dat de HM het ondernemersrisico van één van de deelnemers overneemt. Verschillen in inzicht en belang over ontwikkelingsstrategie binnen de HM (vooraf of achteraf winst nemen op de exploitatie) en de inschatting van de waarde van de in te brengen gronden en belangen tussen de HM en de derde ontwikkelaar, maken dat de onderhandelingen in verschillende ronden verlopen. Lange tijd dreigt een status quo waarin de ontwikkelende belegger namens de HM dreigt met onteigening en de derde ontwikkelaar zich beroept op het recht op zelfrealisatie.

Het team van de ontwikkelaarbeleggers signaleert dat het herverkavelingsmodel lijkt op grondexploitatie maatschappijen zoals die steeds vaker voorkomen. *'Het verschil met de huidige praktijk is dat de gemeente er niet tussen zit met de GEM en het bouw- en woonrijp maken van de kavels.'* Uitgangspunt voor de strategie: *'We moeten koersen op een zo groot mogelijk samenwerkingsdraagvlak in de HM. We hoeven niet veel meer grond te hebben.'* Voor de ontwikkelende belegger stimuleren de nieuwe regels ook dat het ontwikkelingsproces zo georganiseerd kan worden dat je als grondeigenaren binnen het plangebied allemaal meedeelt in de waardestijging van een locatie. En: *'Met deze regels*

is eigenlijk sprake van een verplaatsing van het residu in de bouwkolom: je neemt de winst later in het ontwikkelingsproces: minder in de grondexploitatie en vooral in de opstalexploitatie'. De ontwikkelaarbeleggers zien dit, naast het wettelijke instrumentarium, als meest bijzonder aan stedelijke herverkaveling.

Verwachte en ervaren effecten op strategie

De strategie van de ontwikkelende beleggers berust in de eerste plaats op het uitgangspunt te willen participeren in de HM. *'De versnippering van de grond in het plangebied maakt het noodzakelijk dat je samenwerkt in een HM, anders kun je allemaal niks beginnen. Je hebt elkaar nodig en je moet dus wel samenwerken'.* Daarnaast overwegen ze ook een alternatieve strategie, samen te vatten als: *'Als je strategie winstmaximalisatie is, dan moeten we meer grond hebben. Er kan een soort hefboomeffect in zitten van de partijen die bij de HM zitten, ten opzichte van anderen die mogelijk onteigend worden. Dan verdeel je waarschijnlijk, net als nu, rechten op de ontwikkeling van woningen van het overige grondeigendom in de eigendomsverhouding in de HM. Dus dan kunnen we mogelijk meer dan ons aandeel in de te bouwen woningen gaan ontwikkelen. We hebben in die zin ook een belang dat anderen juist niet participeren. Daar staat tegenover dat als anderen niet meedoen, dat het hele ontwikkelingproces met onteigening langer duurt. We moeten nagaan wat het meest voordelig voor ons zou kunnen zijn. Het is een soort multipliereffect'.* In de HM brengt hij dit punt ook samen met de gemeente in, wanneer de onderhandelingen met de derde ontwikkelaar moeizaam verlopen. Binnen de HM wordt dan gesproken over de afweging om als HM aan te sturen op minnelijke verwerving, dan wel om als HM aan te koersen op onteigening. Voordelen van minnelijke verwerving die worden genoemd zijn: minder transactiekosten en minder proceduretijd. Uiteindelijk kiest het team van de ontwikkelaarbeleggers samen met de meerderheid van de HM voor een minnelijk samenwerkingsmodel.

Al met al hebben en houden de leden van dit team gedurende alle fasen van de simulatie groot vertrouwen in de nieuwe regels. Vragen in de eerste fasen van de simulatie zitten vooral in de manier waarop de HM rechten moet uitkeren en verdelen. *'Volgens mij moet je er in principe uit kunnen komen in zo'n HM. Maar hoe ga je dan verder? Uitname van rechten uit de HM kan volgens mij het best op aandeel in de ontwikkelwaarde, een aandeel van het dwarsdoorsnede van het programma'.* Tijdens de simulatie wordt dit punt diverse keren gesignaleerd: *'Crux voor de werking van dit soort regels is in mijn optiek de vraag hoe verdeel je de buit: hoe breng je in en op welke grondslag neem je weer uit de HM. Op welke grondslag verdeel je het dan weer? Het uitdelen is het lastigst van de nieuwe wet; iedere partij heeft dan volgens mij grotere aaneengesloten gebieden in het plangebied en dat zul je ook willen. Maar dan krijg je ook forse verschillen in de marktomstandigheden tussen vlekken in het plangebied. En daar kun je veel gedonder over krijgen, verwacht ik.' 'Daar heb je als verschillende partijen binnen de HM straks ook tegengestelde belangen in', verwacht hij.*

De ontwikkelende belegger zoekt contact met de grootste ontwikkelaar in het plangebied en vraagt naar hun visie op de nieuwe regels. Hij verwacht veel baat te hebben van het gezamenlijk opereren als ontwikkelaars: *'Als ontwikkelaars komen we hier gezamenlijk wel uit. Maar wat vinden andere eigenaren zoals gemeente en corporaties van deze uitgangspunten? We moeten met hen samenwerken hierin. Daarnaast moeten we de bouwers zo snel mogelijk uitkopen in ruil voor bouwproductie'.*

De onderhandelingen met de ontwikkelaar zonder grond verlopen moeizaam. Beide partijen houden vast aan hun eigen uitgangspunt. De ontwikkelaarbelegger wisselt na terugkoppeling met de HM van onderhandelingsstrategie, van meedenken in druk uitoefenen: *'Als jullie niet meedoen heb je het risico dat je op percelen niet naar rato van inleg ook weer woningen mag ontwikkelen: er moeten ook parken, water en kinderspeelplaatsen aangelegd worden. Deelname aan de HM garandeert dat je straks naar rato mag bouwen!'* Bij een tussentijdse vergadering van de HM bespreken de samenwerkingspartners de onderhandelingsstrategie. De strategie hangt af van het antwoord op de vraag in welke fase van de samenwerking binnen de HM de partners hun rendement op de ontwikkeling nemen: vooraf, bij inbreng van de grond, een deel voor en een deel na, of overwegend in de ontwikkeling van de opstallen. Eigenlijk alle leden van de HM zijn overtuigd van het belang om pas achteraf te verzilveren. De ontwikkelende belegger vindt gedeeltelijke verzilvering bij de inbrengwaarde wel interessant, vooral ook om te voorkomen dat de deelnemers in de HM anders moeten *'lijden'* voor de risicovolle aankoop van de

derde ontwikkelaar, als zijn inbrengwaarde hoger is: *'Dit verhoogt de kosten voor de HM, zonder dat de deelnemende partijen daar baat bij hebben'.*

Verwachte en ervaren effecten op prijzen van rechten

De ontwikkelende belegger vindt het realiteitsgehalte van de basisgegevens hoog: inbrengwaarde zou circa twintig of dertig euro per m² kavel moeten bedragen, terwijl het uitnemen van bruto bouwrijpe grond voor circa 100 tot 250 euro per m² kan plaatsvinden. Netto uitgeefbare grond heeft in zijn optiek een waarde van 300 tot 500 euro per m² kavel. Ze denken binnen het team positief over de woningmarktontwikkelingen in het plangebied: *'Je mag ervan uitgaan dat de markt stabiel is en dat de bouwmarkt met 5% per jaar stijgt, terwijl de verkoopprijs meer toeneemt. Je hebt in principe in de loop van de tijd dus een steeds rendabeler ontwikkeling - mits rentekosten goed zijn afgedekt. Het is in die zin een prima gemiddelde woningmarkt.'* De ontwikkelende beleggers verwachten niet dat de waardeontwikkeling van de grond beïnvloed wordt door de nieuwe regels, wel het moment waarop sprake is van deze waarde.

Bij start van de simulatie zoeken de ontwikkelende belegger en een partij die de boeren vertegenwoordigt (tijdelijk vertegenwoordigd door EG) al snel contact met elkaar. De rentmeester schat de residuele waarde van grondeigendom op circa 400 euro per m² kavel. De ontwikkelende beleggers reageren afkeurend: *'Wat jij zou willen is vooruitlopen op de prijsstijging in de grond. Maar die moet nog gaan plaatsvinden en met de HM die mogelijk wordt opgericht, gaan we niet het risico lopen dat we de grond dan straks tegen agrarische waarde in de HM moeten inbrengen.'* De rentmeester zegt in dat geval liever zelf in de HM te participeren en de ontwikkelende beleggers willen ook in dat scenario graag samenwerken. In het eerste jaar van de simulatie zoekt de bouwer nog contact met het team: ze komen snel en relatief eenvoudig tot een overeenkomst waarbij de bouwer 1,5 hectare van zijn grond verkoopt aan de ontwikkelaarbelegger voor 9 euro per m² kavel in ruil voor productierechten op zijn huidige anderhalve hectare, naast het recht op de woningproductie op alle grond van de ontwikkelaarbelegger (circa 4,5 hectare). Ze komen tot zakelijke afspraken waarbij de bouwkosten onafhankelijk worden geraamd, om te komen tot een marktconforme prijs voor de bouwopgaven.

Het uitgangspunt dat grond in de HM tegen agrarische waarde moet worden ingebracht blijkt later in de simulatie ook de strategie binnen de HM te zijn – mede tot stand gebracht door dit team. Intern constateren de ontwikkelende beleggers: *'Voor een boer is de start van de ontwikkeling van de HM het moment van cashen'. 'Ik kan me zomaar voorstellen dat er partijen zijn die op voorhand grond bijkopen van de boeren tegen prijzen van 100 tot 200 euro voor ruwe agrarische grond, omdat je alle zekerheid hebt dat je daar op korte/middellange termijn kan gaan bouwen.'* Wanneer één van de andere partijen die actief wil zijn binnen de lederpolder de grond van de rentmeester blijkt te hebben gekocht tegen een waarde van 225 euro per m² kavel (exclusief winstdelingsregeling), noemt de ontwikkelende belegger dit onverstandig. *'Waarom is die grond nog commercieel interessant in de situatie dat er een HM in oprichting is, die gronden waarschijnlijk alleen tegen de waarde van het huidige gebruik opkoopt?'* De ontwikkelende belegger weigert in het openbaar waarde toe te kennen aan de uitgangssituatie van deze ontwikkelaar, dat een inbrengwaarde hoger dan agrarische waarde toegangsrecht tot de HM verschaft. In overleg met de andere grondbezittende ontwikkelaar (ABM) bespreken beiden globaal de ontwikkelingskoers van de HM. De ontwikkelende belegger stelt voor in de HM naar rato van oppervlak een aandeel in de ontwikkelingsrechten toe te delen. Cruciale vraag volgens hem is hoe hoog de prijs van de inbreng per m² moet zijn. Uitgangspunt is in ieder geval dat er één waarde is waartegen iedereen de gronden inbrengt. *'Dit uitgangspunt maakt de HM-regels zeer charmant, omdat het ontkomt aan traditionele discussies over inbrengwaarden in samenwerkingsconstructies.'* In het verlengde daarvan signaleert de ontwikkelaarbelegger overigens direct dat het bepalen van de goede inbrengwaarde niet de enige succesfactor is. Daarnaast speelt de kans op een vruchtbare samenwerking een hele belangrijke rol. *'Als je die kans klein inschat, dan heb je ook niks aan die inbrengwaarden, anders gebeurt er niks.'*

In gesprek met de ontwikkelaar zonder grond vindt hij dat deze zijn grond duur heeft gekocht: *'De commerciële waarde van bouwrijpe grond, herken ik wel, al vind ik het aan de hoge kant. Ga maar eens uit van een netto-brutoverhouding van 60% en voor bouw- en woonrijp maken moet je toch altijd wel zo'n 50 euro per meter (bruto, EG) kavel rekenen.'* Hij erkent dat bij een residuele berekening van de grondwaarde de aankoopprijs van de grond overeenkomt met de potentiële waardeverhoging. De

VON-prijs van woningen van gemiddeld 2.500 euro per meter gbo noemt hij marktconform, onder deze omstandigheden is een residuele waarde van 225 euro per m² kavel niet gek. Alleen deelt hij de uitgangspositie niet. De winstgevendheid van de ontwikkeling zit bij een HM niet langer meer in de grondexploitatie, alleen in de opstalexloitatie. Hij concludeert; *'Als jouw berekening van de waarde van de woningen klopt, is het exploitatietechnisch geen probleem om in de HM te stappen tegen een inbrengwaarde van 10 euro per meter. Als je dan voor 50 euro per meter meer bouw- en woonrijpe grond krijgt in goed exploitabele gebiedsdelen, verdien je dat terug in je opstalexloitatie en haal je nog steeds een prima rendement.'* De lijn van de ontwikkelende belegger in de onderhandeling is duidelijk: *'We gaan als HM niet collectief meebetalen aan dat jullie de grond zo duur van de boeren hebben gekocht. Dat hoort nou eenmaal bij je vak.'* Ook in gesprek met andere ontwikkelaars binnen de HM benadrukt hij dit standpunt. De ontwikkelaarbelegger *'past ervoor om collega-ontwikkelaars te subsidiëren die te veel geld hebben betaald voor de grond aan een boer'*, mede wijs geworden door te hoge aankooprijzen die in zijn organisatie buiten de simulatie hebben plaatsgevonden. Hij wil best tot een inbrengwaarde gaan rond de ingeschatte onteigeningsvergoeding, maar dan voor allen. *'Met een wettelijke regeling in de hand stelt de HM in gezamenlijkheid een regeling voor schadeloosstelling vast. Dan kun je dus ook inzetten op een waarde waarin je je als ontwikkelaars herkent.'* De onderhandelingen over de inbrengwaarde worden in verschillende ronden gedaan, uiteindelijk komen dezelfde argumenten terug in andere bewoordingen. Om de ontwikkelaar te overtuigen geeft hij aan: *'Ik ga er vanuit dat de onteigeningswaarde van de grond in geval van een HM relatief laag zal zijn, omdat de HM verwerft tegen agrarische inbrengwaarde. Dus de prijs van de grond loopt op dit moment onder invloed van de nieuwe regels achter bij de waarde. Je springt er nog steeds wel uit, maar dat is tegen deze prijs wel omgeven door grotere onzekerheden'*. De ontwikkelaarbelegger vindt het onderhandelingsmandaat overigens zelf geen goede onderhandelingslijn, omdat hij dan de facto meebetaalt aan het investeringsbeleid van de ontwikkelaar. Hij neemt geen genoegen met het tegenbod van de ontwikkelaar van 100 euro per m² kavel en uiteindelijk ziet deze geen andere mogelijkheden meer dan de grond te verkopen tegen de verwachte onteigeningswaarde van 30 euro per m² kavel.

Verwachte en ervaren effecten op transacties in rechten

De ontwikkelende belegger verwacht dat de regelgeving ertoe zal leiden dat er meer transacties in rechten in het plangebied gaan plaatsvinden: de verwachtingswaarde neemt toe, waardoor deze aantrekkelijk wordt om aan te kopen. Tegelijkertijd moet juist de vorming van een HM er volgens hem toe leiden dat potentiële kopers niet te veel gaan betalen voor de grond gezien de inbrengwaarde van de grond in HM-verband. Veel mogelijke transacties zouden in zijn optiek moeten afketsen. In de eerste fase van de simulatie streeft de ontwikkelende belegger naar het snel verwerven van gronden. Hij zoekt contact met de rentmeester die de boeren vertegenwoordigt over overname van zijn eigendomsrechten, tegen agrarische waarde. Het gesprek ketst snel af, wanneer deze daar niet voor blijkt te voelen. Daarnaast vermijdt hij besprekingen met partijen zonder grond in het plangebied. Hij informeert ook bij de bouw- of bouw- of wil verkopen. De bouw- is daartoe bereid in ruil voor recht op bouwproductie op de 'eigen' grond en de grond in eigendom van de ontwikkelende belegger. Deze wil dat wel mits de bedragen marktconform zijn. Er komt nog geen overeenkomst. In het tweede gesprek met de bouw- geeft deze aan besloten te hebben zijn grond in drie delen te verkopen. Dit is een aantrekkelijk aanbod voor de ontwikkelaarbelegger, mits er voldoende garanties voor een marktconforme prijs voor de bouwproductie zijn. Er worden afspraken gemaakt over een open begroting en opereren als bouwteam, met vaste algemene kosten. Daarnaast biedt hij aan door een onafhankelijke bouwkostensdeskundige de open begroting te laten toetsen. De afspraken worden snel vastgelegd. Het team zoekt tot slot contact met de beleggers: de beleggers willen graag het eigendomsrecht ruilen tegen de levering van 100 beleggingswoningen. Waar de ontwikkelde belegger het nog onduidelijk vindt, gaat het over de waarde van de woningen en de waarde voor de te kopen grond van de belegger. De ontwikkelaars beargumenteren dat inbreng van de beleggersgronden in de HM door hen aantrekkelijk is, omdat ze gezamenlijk in de HM een sterkere rol kunt hebben en dat ze daar beiden voordeel van kunnen hebben. De beleggers zien het anders en stellen voor dan namens hen beiden alle gronden in de HM in te brengen. De ontwikkelaar onderstreept dat dit minder logisch is, omdat er binnen de HM naar verwachting vooral in het koopsegment woningen gebouwd moeten worden en dat zij daar als ontwikkelaar beter voor geëquipeerd is. *'Het is in die zin vooral een aspect van risicoverdeling: we willen ook veel woningen die we in het koopsegment willen afzetten. Daarnaast zie ik ook voordelen van een ontwikkelaar omdat je meer in het ontwikkelingsproces zit, dat onderhandelt*

anders'. Alternatieve samenwerkingsvormen worden verkend (zie de subparagraaf over de belegger) maar leiden niet tot transacties. Over samenwerking in de HM zegt de ontwikkelaarbelegger: 'Als we straks de grond in de HM hebben ingebracht, dan zullen we waarschijnlijk naar rato van de inbreng van de grond een evenredig aandeel van elk woningsegment terugkrijgen. En dan kunnen we graag de woningen die jullie aantrekkelijk vinden ruilen voor woningen die wij aantrekkelijk vinden'. Belegger en ontwikkelaar discussiëren lang over het aandeel huurwoningen dat de belegger zou kunnen halen. De ontwikkelaarbelegger heeft nog een laatste voorstel: 'Laten we afspreken op de 100 woning die op jullie percelen gemaakt kunnen worden wij het recht hebben deze te ontwikkelen, dan krijg je de helft van de winst daarvoor die je dan kunt gebruiken om huurwoningen te 'subsidieren' (subsidieren omdat de ontwikkelaarbelegger ervan uitgaat dat de beleggerswoningen minder waard zijn dan vergelijkbare koopwoningen EG). De beleggers gaan hier niet op in. Voor de start van de HM komt het verder niet tot onderhandelingen of transacties.

Verwachte en ervaren effecten op ontwikkelingstempo

De ontwikkelende belegger legt samen met de ontwikkelaar al in de eerste fase van de simulatie een relatie tussen het tempo van de ontwikkeling en de manier waarop samengewerkt zou moeten worden binnen de HM. *'Als één iemand gaat voor sec eigenbelang, dan laat het nog jaren op zich wachten voordat je hier tot een ontwikkeling komt'. Deze stelling wordt door beiden beaamd. Wanneer de eigenaren echter goed samenwerken, verwacht de ontwikkelende belegger een substantiële versnelling van het ontwikkelingsproces op versnipperde locaties. Daarbij tekent de ontwikkelende belegger echter aan dat dit voor de grootste grondeigenaar in het plangebied mogelijk minder geldt dan voor de anderen. Volgens de ander is dat echter niet het geval vanwege het grotere projectspecifieke risico op de grondexploitatie. De ontwikkelende belegger is het hier mee eens.*

Binnen de samenwerking van de HM houdt men zich na opstelling van het masterplan en afronding van onderhandelingen bezig met de fasering en tijdsfactor van de ontwikkeling van het plangebied. De ontwikkelende belegger geeft aan dat de fasering primair moet voortkomen uit wat stedenbouwkundig gewenst is. Binnen dit stedenbouwkundige plan moet vervolgens nagedacht worden over fasering. Hij pleit ervoor om de woningen in niet al te veel fasen te ontwikkelen en telkens maar een beperkt aantal partijen aan slag te laten om zo efficiëntie in het bouwproces te verhogen. Buiten de HM wordt samen met de andere ontwikkelaars en de bouwer gesproken over een manier waarop de bouwproductie door één partij uitgevoerd kan worden, waardoor alle partijen in dezelfde mate tijdrisico lopen. Volgens de ontwikkelaars heeft dit voordelen van een in tijd gespreide ontwikkeling, die voor iedereen gelijk is, plus een optimale fasering in prijssegmenten en mogelijkheden om schaalvoordelen uit het bouwproces te behalen. Dit model wordt door de ontwikkelende belegger als zeer aantrekkelijk ervaren.

Verwachte en ervaren effecten op de prijs-kwaliteitverhouding van woningen

Binnen de simulatie besteedt de ontwikkelende belegger relatief weinig aandacht aan de prijs-kwaliteitverhouding van de ontwikkeling. Beide teamleden vinden dit aspect van de locatieontwikkeling minder relevant dan andere thema's. Wanneer prijs-kwaliteitverhouding wel aan de orde komt, bijvoorbeeld bij de start van de eerste HM-vergadering, benadrukken de ontwikkelende beleggers het belang van een onafhankelijke partij, geselecteerd door de HM-deelnemers, die het stedenbouwkundig plan opstelt, los van de gemeente. Belangrijk is dat deze partij binnen de randvoorwaarden van de opdrachtgevers (alle deelnemers binnen de HM, waaronder de gemeente) opereert. Afgesproken wordt dat allen een lijst van namen inbrengen van stedenbouwkundigen die de partijen zien zitten en gezamenlijk referenties te bekijken die men ziet zitten over ruimtelijke kwaliteit. Voor het overige geeft hij aan: *'Laten we onze doelstelling als ontwikkelende belegger ook in de simulatie helder houden: we moeten een zo goed mogelijk ontwikkelingsresultaat halen uit de grondpositie. Natuurlijk moet je ook een mooi plan maken. Maar om duidelijk te zijn: de vraag is uiteindelijk: hoe verdienen we er zo veel mogelijk aan'. De ontwikkelende belegger vindt het vanuit het oogpunt van een aantrekkelijke ontwikkeling van de woonwijk belangrijk dat er ook voorzieningen in het plan moeten komen. In zijn optiek moet het vooral gaan om ondersteunende voorzieningen voor huisartsen, kinderopvang en dergelijke. 'Dan heb je ook een plek waar je automatisch kunt inzetten op appartementenontwikkeling voor bijvoorbeeld ouderen en een deel van de sociale woningen'.*

Verwachte en ervaren effecten op de segmentatie van de woningen

De ontwikkelaarbelegger schat in dat samenwerking binnen de HM de segmentatie van de woningmarkt meer marktconform kan maken, omdat ontwikkelaars hier al in een vroeg stadium bij betrokken zijn. In het eerste kennismakingsgesprek tussen de twee grondbezittende ontwikkelaars geeft de ontwikkelaarbelegger aan in principe voor alle woningmarktsegmenten te willen ontwikkelen. Ook in de startfase van de samenwerking in de HM benadrukt hij dat een segmentatie van de woningen op de ontwikkelingslocatie die grofweg aansluit bij het huidige segmentatie van de woningvoorraad een prima verdeling is. Wanneer plannen voor de segmentatie concreter worden, wil hij het liefst meer dure woningen realiseren. *‘Als wij het mogen zeggen, zouden we meer dure woningen willen realiseren, maar we zijn bereid hiermee akkoord te gaan’*. Binnen de HM wordt in overleg met de gemeente (die daarnaast ook in de HM vertegenwoordigd zit) een woningsegmentatie gemaakt:

- 10% van de woningen tot 150.000 euro per woning;
- 10% van de woningen vanaf 150.000 tot 200.000 euro per woning;
- 20% van de woningen vanaf 200.000 tot 250.000 euro per woning;
- 25% van de woningen vanaf 250.000 tot 300.000 euro per woning;
- 25% van de woningen vanaf 300.000 tot 350.000 euro per woning;
- 15% van de woningen vanaf 350.000 euro per woning.

Deze segmentatie sluit op hoofdlijnen aan bij de segmentatie binnen de huidige voorraad, met een lager aandeel sociale huurwoningen. Daarnaast worden ten opzichte van de bestaande voorraad wat meer dure koopwoningen en middeldure woningen gepland. De deelnemers aan de HM zijn snel uit deze discussie en voor de gemeente is deze segmentatie acceptabel.

In de vergaderingen van de HM wordt veel aandacht besteed aan de methode hoe de rechten op de woningen in deze segmenten kunnen worden geruild binnen de HM. Op initiatief van de ontwikkelende belegger en de ontwikkelaar komt men tot een soort puntenruilsysteem. Binnen de HM is er discussie over de basis voor het puntensysteem. Er is behoefte het puntensysteem zoveel mogelijk te laten aansluiten bij daadwerkelijke winst en risico's. Afsproken wordt te rekenen met de staffel 5-10-10-15-20-25 punten per woning, gebaseerd op indicatieve winstpercentages per woning, afgewogen aan de gemiddelde woningwaarde, die alle betrokken eigenaren herkennen en aan lijken te sluiten bij ervaren winstpercentages, in relatie tot risico en afzettempo van verschillende woningtypen.

Onderling bespreken de ontwikkelaarbeleggers of ze in het ruilen van rechten op woningsegmenten vooral moeten inzetten op een portefeuille waarin overwegend dure woningen worden ontwikkeld. De ontwikkelaarbelegger heeft op grond van zijn aandeel in de inbreng van de grond recht op circa 14% van iedere categorie woningen, zoals die in het segmentatieplan zijn aangenomen. Per woningcategorie zijn een aantal vaste winstprocentpunten berekend (gewichten per segment). Vervolgens telt hij deze intern op en kijkt het team welke woningtypen ze het liefst willen ontwikkelen, gezien het totaal aan winstprocentpunten. Bij elkaar hebben ze circa 2000 winstpunten als totaalpakket aan herverkavelingsrechten. Dan wordt de voorkeur voor woningen in de hoogste categorieën uitgesproken. De ontwikkelaarbeleggers ruilen winstpunten met de woningcorporaties. Het gaat om woningen in de goedkoopste twee segmenten die geruild worden tegen een lager aantal woningen in het duurste segment. Het contingenten-ruilproces over de woningen loopt goed voor de ontwikkelaarbelegger, nu men het eens is over de woningsegmentatie in het masterplan en de winstpotentie van de verschillende prijssegmenten in de woningmarkt, *‘omdat het een heldere grondslag is op basis waarvan je kunt onderhandelen’*. Te meer daar de partijen zoals die samenwerken in de HM niet allemaal dezelfde woningen willen ontwikkelen of in portefeuille willen hebben. *‘De waarderingsystematiek voorkomt dat we lang en moeilijk moeten onderhandelen, dat werkt versnellend’*. De ontwikkelaarbelegger vraagt zich alleen af of de waarderingsgrondslag van de dure woningen iets te hoog is ingeschat: *‘als ontwikkelaar kun je in het hoogste segment van de markt immers maar relatief weinig woningen realiseren’*. Uiteindelijk sluiten de beleggers en de ontwikkelaarbelegger een deal over ruil met gesloten beurs over 35 woningen in categorie 3 tegen 20 woningen in categorie 6.

Visie van de rentmeester die de boeren vertegenwoordigt tijdens de gamesimulatie

Uitgangspositie: De rentmeester vertegenwoordigt bij start van de gamesimulatie de boeren die samen circa 25% van het grondeigendom in het plangebied van de IJderpolder hebben. De boeren hebben de rentmeester de opdracht meegegeven namens hen een zo aantrekkelijk mogelijk rendement op hun grondeigendom te realiseren in relatie tot het risico. De manier waarop dit gebeurt, laten ze over aan de expertise van de rentmeester.

Visie en gedrag tijdens de gamesimulatie

De rentmeester geeft tijdens de simulatie weinig expliciete uitingen van zijn visie op de nieuwe regels, alleen in bespreking met de derde ontwikkelaar: *'In deze omstandigheden kun je dus in de huidige situatie niks ontwikkelen. Dat is zo complex, dat komt nooit van de grond. Je hebt die nieuwe wet dus wel nodig om op een locatie als dit iets van de grond te trekken. In die zin kan zo'n HM wel werken, zou je denken'.*

Effecten op strategie

De nieuwe regels hebben gevolgen voor de strategie die hij namens de boeren uitwerkt. De herverkavelingsregels maken het immers mogelijk dat de locatie IJderpolder wordt ontwikkeld. Nu de gemeente heeft aangegeven dat de polder een herverkavelingsgebied kan worden, betekent dit in de praktijk dat de grond in de polder verandert van grond zonder, of met alleen een lage verwachtingswaarde naar grond met een hoge tot zeer hoge verwachtingswaarde. Dankzij de nieuwe regels wordt het voor de boeren aantrekkelijk hun agrarische gronden voor niet-agrarische doeleinden te gaan aanwenden. Op hoofdlijn zijn er twee opties mogelijk: zelf participeren in de HM (mogelijk gelieerd aan een ontwikkelaar), dan wel grond verkopen aan een partij die deze gaat inzetten voor locatieontwikkeling. De rentmeester kiest ervoor een zo hoog mogelijk rendement op de potentiële bestemmingswijziging te realiseren, met daarbij een grote zekerheid voor de boeren dat ze profiteren van de waardeverhoging zonder veel risico te lopen in het ontwikkelingsproces. Uitgangspunt: *'De boeren die ik vertegenwoordig willen een zo groot mogelijk deel van de toekomstwaarde incasseren'.* De rentmeester heeft contact met verschillende potentiële kopers en sluit een contract over de transactie van eigendomsrechten tegen de residuele waarde van de grond bij een woonbestemming. Daarnaast probeert hij mee te delen in een eventuele additionele waardeverhoging van de grond tijdens het ontwikkelingsproces, door een winstdelingsregeling. De rentmeester beschouwt de positie als gevolg van de nieuwe regelgeving als een gouden kans en ziet zichzelf als spekkoper.

Verwachte en ervaren effecten op prijzen van rechten

De rentmeester gaat er vanuit dat de waarde van nieuwbouwwoningen en de ontwikkeling van de prijzen onder de nieuwe wet niet zal wijzigen ten opzichte van de huidige situatie. Hij gaat er daarnaast vanuit dat de grond als gevolg van de wet een waarde heeft die overeenkomt met de residuele grondwaarde bij woningbouw. Tegen de beleggers, de ontwikkelaarbelegger en de ontwikkelaars geeft hij aan te rekenen met een grondprijs van 400 euro per m² bvo voor bouwrijpe grond, een netto-brutoverhouding van 70% en bouw- en woonrijpmakingskosten die er nog vanaf moeten. Hij koerst aan op een residuele waarde van circa 280 euro per m² kavel minus bouwrijpmakingskosten. De meeste partijen vinden de prijs te hoog, gezien de verwachte lage inbrengwaarde in de HM. Deze partijen willen alleen eigendom kopen tegen agrarische waarde, met eventueel een bonus. Daarnaast geven de meeste partijen aan te willen samenwerken en de rechten als partner in de HM te willen inbrengen. Ze herkennen de potentiële waardeverhoging van de grond, maar zien tegelijkertijd risico's die het gevolg zijn van de toekomstige vorming van de HM in het gebied. Deze drie partijen hebben ook al grond verworven tegen bijna agrarische waarde. De derde ontwikkelaar (zonder initiële grondpositie) heeft echter wel oren naar het kopen van grond tegen de residuele waarde bij een woonbestemming. Een snelle rekensom doet de ontwikkelaar zonder grondeigendom 225 euro per m² kavel bieden, met een winstdelingsregeling van 50% bij een hogere residuele opbrengst. De rentmeester wacht nog even af of er betere biedingen komen en gaat vervolgens in zee met deze ontwikkelaar tegen de besproken prijs en randvoorwaarden.

Verwachte en ervaren effecten op transacties in rechten

Als gevolg van de nieuwe regels kan de rentmeester namens de boeren komen tot transacties die onder andere omstandigheden niet, dan wel veel moeizamer tot stand zouden komen.

Verwachte en ervaren effecten op ontwikkelingstempo

Hoewel de rentmeester ook op het punt van het ontwikkelingstempo slechts enkele directe uitspraken doet, veronderstelt hij op grond van de ervaringen in de simulatie dat de nieuwe wet complexe ontwikkelingslocaties beter mogelijk maakt. In dat opzicht lijkt de wetgeving in zijn ogen te leiden tot versnelling van het ontwikkelingsproces.

Verwachte en ervaren effecten op de prijs-kwaliteitverhouding van woningen

De rentmeester heeft zich tijdens de simulatie geen ervaring opgedaan met mogelijke effecten op de prijskwaliteitverhouding van de woningen. Wel spreekt hij uit dat ontwikkeling via de HM kan leiden tot schaalvoordelen, die de rentabiliteit van de ontwikkeling als geheel verbeteren en indirect kunnen bijdragen aan de prijs-kwaliteitverhoudingen van de woningen.

Verwachte en ervaren effecten op de segmentatie van de woningen

In de prijsbepaling van de ruwe grond is de rentmeester namens de boeren uitgegaan van een gemiddelde residuele waarde van de grond, uitgaande van een segmentatie van het woningbouwprogramma die aansluit bij de huidige voorraad. Hij verwacht een beperkte invloed op de segmentatie, afhankelijk van de eigendomsverhoudingen binnen de HM. Hij schat in dat deze meer marktconform zal worden en dat ontwikkelaars zullen inzetten op het gemiddelde en dure prijssegment van de woningmarkt. Daarnaast signaleert hij mogelijkheden om te komen tot een grotere flexibiliteit in het woningprogramma tijdens het ontwikkelingsproces.

Visie van de ontwikkelaar zonder grond tijdens de gamesimulatie

Uitgangspositie: De ontwikkelaar zonder grond had bij start van de gamesimulatie geen grondeigendomspositie. Men beschikte over een goede financiële positie en de deelnemers hadden van hun directeur de taak meegekregen te komen tot een afweging of ontwikkeling in de lederpolder aantrekkelijk voor hen zou kunnen zijn, gezien de bedrijfsdoelstelling van een zo groot mogelijk aantal woningen realiseren met een aantrekkelijk rendement.

Visie en gedrag gedurende de gamesimulatie

De ontwikkelaar is in de startfase van de onderhandeling in principe positief over de nieuwe regels: de versnippering maakt samenwerking immers nodig. Hij constateert in gesprek met de rentmeester: *‘De HM heeft veel bevoegdheden, zeker in geval van de wettelijke regeling. Dat is wel een heel verschil met de huidige praktijk. En: ‘Je hebt die nieuwe wet dus wel nodig om op een locatie als dit iets van de grond te trekken. In die zin kan zo’n HM wel werken’.* Hij wordt gedurende de simulatie ook ambivalent over de regels: juist ook vanwege de macht die een HM kan hebben, vooral voor partijen die grond hebben gekocht in een fase van het ontwikkelingsproces waarin al sprake is van verwachtingwaarde. *‘In deze situatie is die discussie nog betrekkelijk eenvoudig: in de praktijk zul je situaties hebben dat er veel meer partijen zijn die grond hebben met een hogere aankoop prijs dan de voorgestelde inbrengwaarde’.* Het lastige en tegelijkertijd de kracht van de HM in deze situatie dat deze de inbrengwaarde laag kan houden. Hij constateert daarnaast: *‘Je hebt in zo’n HM waarschijnlijk altijd situaties waarin mensen de hoofdprijs betalen en aan de slag gaan met hoge verwachtingswaarden en dus inzetten op hogere inbrengwaarden’.* Hij komt tot de conclusie: *‘Met deze regels is eigenlijk sprake van een verplaatsing van het residu in de bouwkolom: je neemt de winst later in het ontwikkelingsproces: minder in de grondexploitatie en vooral in de opstalexplotatie’.* Hij constateert echter ook dat ook in bouwclaimmodellen dezelfde mechanismen opereren en dat in dat opzicht de werking van de nieuwe regels het ontwikkelingsproces niet fundamenteel verandert. De ontwikkelaar is deels kritisch over de nieuwe herverkevelingsregels: *‘Toch vraag ik me af of dit systeem (de nieuwe regels met vorming van een HM, EG) wel gaat werken:*

het kan ook zijn dat je de problemen over de samenwerking tussen partijen gewoon een ronde verlegt naar een latere fase in het proces. Maar daar wordt de 'clash' in belangen tussen partijen niet kleiner van. Je moet tenslotte ook eruit komen in de segmentatie van woningen en weten wat je voor je inbreng straks precies aan rechten teruggeleverd krijgt met welke extra kosten die de HM maakt. Die onderhandelingen blijf je gewoon voeren, met of zonder HM', constateert hij. 'Het gaat alleen werken als je weer ontwikkelingsrechten op woningen terugkrijgt naar rato van inbreng in de HM en dat alle partijen binnen hun pakket herverkavelingsrechten recht hebben op een zelfde verdeling in prijssegmenten. Dan kun je daarna eventueel die rechten weer verhandelen met partijen in de HM'.

De ontwikkelaar zonder grond doet tijdens de simulatie zijn best om grondposities te verwerven. Hij koopt tegen de door hem geschatte residuele waarde de grond van de rentmeester die de boeren vertegenwoordigt en wordt daarmee de partij met de grootste eigendomspositie in het geheel. De grondprijs die beiden overeenkomen is echter substantieel hoger dan de andere transacties in het plangebied. De ontwikkelaar wil graag participeren in de HM, maar wil zijn gronden inbrengen tegen een prijs die overeenkomt met de door hem betaalde grondprijs. Dit wordt door alle andere deelnemers in de HM als te hoog ervaren. Deze patstelling leidt tot een taai onderhandelingsproces tussen de vertegenwoordiger van de HM en de ontwikkelaar. Deze laatste moet uiteindelijk genoeg nemen met een inbrengwaarde die grofweg overeenkomt met de verwachte onteigeningswaarde van de grond. Niet meedoen in de HM is echter geen optie, omdat hij dan in ieder geval niet in staat zal zijn om het aankoopbedrag van zijn gronden terug te verdienen.

Als de transactie tussen de rentmeester en de ontwikkelaar rond is stellen ze zich gezamenlijk op het standpunt dat ze moeten proberen het programma van de HM te beïnvloeden, terwijl ze nog geen deel uitmaken van de HM (gezien de onenigheid die bestaat over de hoogte van de inbrengwaarde).

Effecten op strategie

In bespreking met de rentmeester blikt hij halverwege de simulatie terug op zijn strategie: *'Mijn strategie was feitelijk heel eenvoudig: ik moest wel grond verwerven, anders kan ik helemaal niks. In die zin blijft dat de situatie ook met de nieuwe regels: zonder grond kun je niks ontwikkelen'.* De ontwikkelaar geeft daarnaast later aan de bouweraar dat ook de inschatting van liquiditeit bepalend was voor zijn ontwikkelingsstrategie. *'Duur inkopen heeft het voordeel van een zeer laag risico: je hebt 100% zekerheid dat je gaat bouwen. Dan verdien je je geld minder op de grondexploitatie, maar gewoon later in de bouwkolom'.* En: *'Je ziet onder deze nieuwe regels hetzelfde gedrag optreden als nu ook in de praktijk'.* Hij vindt dat de simulatie een hoog realiteitsgehalte heeft en noemt voorbeelden van locaties met vergelijkbare hoge inbrengwaarden in bouwclaimmodellen.

Bijzonder aandachtspunt dat de ontwikkelaar signaleert is de vraag hoe deze regels zich zullen vertalen in jurisprudentie. In zijn inschatting wordt de jurisprudentie rond de inbrengwaarden in een HM van grote invloed op de effecten die deze regels op de ontwikkelingspraktijk zouden kunnen hebben. *'Ik zou nog wel benieuwd zijn naar wat er gebeurt als je het onder de nieuwe regelgeving laat aankomen op onteigening. Dat wordt juridische fijnslijperij en waarschijnlijk word je onteigend tegen 30 euro per meter plus de rente die dan langer loopt over de hele aankoopssom. Daar staat tegenover dat de huidige jurisprudentie ook laat zien dat in onteigeningsprocedures, waarbij sprake is van concrete transacties gebaseerd op hoge verwachtingswaarden, daar dan ook een hogere prijs wordt betaald dan de reguliere onteigeningswaarde. We weten niet hoe dat gaat lopen onder de nieuwe regels. De HM heeft een sterke machtspositie, maar hoe gaat dat lopen als iemand een 'peststrookje' koopt en procedeert, zoals een rijke particulier die beroep kan doen op zelfrealisatie?'*

Verwachte en ervaren effecten op de waarde en prijzen van rechten

De ontwikkelaar benadrukt dat zijn grondhouding ten opzichte van het plan zeer positief is en dat zijn doel is: *'gezamenlijk tot een goede ontwikkeling van de IJerpolder te komen, met een kwaliteitsniveau dat voor iedereen aantrekkelijk is, onder marktconforme prijzen van rechten'.* Uitgangspunt bij de berekening van de ontwikkelaar zonder grond is dat er als gevolg van de regels voor de HM een zeer grote zekerheid is dat de gronden ontwikkeld kunnen worden als woningbouwlocatie. De grond is met andere woorden zeer warm. Hij gaat uit van een bedrag van 225 euro per m² kavel. Een ontwikkelaar zonder initiële grondpositie

die laat wil instappen in de ontwikkeling moet – in zijn optiek – altijd een hoge grondprijs betalen. In de contractafspraken houden de boeren vruchtgebruik tot de periode van bouwen. De ontwikkelaar heeft de risico's op de grond, in het geval het niet tot ontwikkeling van de locatie komt en de boeren hebben een winstdelingsregeling van 50% van de residuele waarde wanneer deze boven de 280 per m2 kavel uitkomt. In de inschatting van de grondwaarde is de ontwikkelaar uitgegaan van een gemiddelde verkoopprijs van drie euronen per woning. Bij normale kosten en een normale grondquote heeft de grond dan een commerciële waarde van circa 400 euro per meter, volgens de ontwikkelaar. *'Dat is een gemiddelde grondprijs die prima haalbaar is, ook als inbrengwaarde in de HM, schat ik in'.* De ontwikkelaar zet in op een inbrengwaarde in de HM, overeenkomstig de prijs waartegen hij het grondeigendom heeft verworven. Volgens de ontwikkelaar is agrarische inbrengwaarde zoals de HM voorstelt *'heel scheef als je weet hoe groot de potentiële waardestijging kan zijn'.* Er wordt uitgebreid van gedachten gewisseld over de totstandkoming van de prijs en de waarde van de grond. *'Wij zijn als ontwikkelaar ingestapt op een moment dat we weten dat hier 1000 woningen kunnen komen: dus heeft die grond een substantieel hogere verwachtingswaarde dan de agrarische prijs waar jij (als ontwikkelende belegger, EG) de grond jaren geleden voor hebt gekocht. Dat was toen nog gewoon agrarische waarde en toen ook reëel, maar nu is dat niet meer aan de orde.'*

Over de prijs van de woningen zegt de ontwikkelaar: *'...Die woningen brengen zeker 2.500 euro per meter gbo VON op. Dat betekent dat de residuele waarde van de grond zeker hoger is dan onze aankoopprijs'.* De onderhandelaar constateert dat de prijs van de grond gewoon laag is onder de nieuwe regels en dat waardestijging waarschijnlijk later in het proces in het verschiet ligt. Daar is de ontwikkelaar het niet mee eens: *'Uitgangspunt is dat de grond tegen 'verkeerswaarde' moet worden ingebracht: ik ben de laatste die gekocht heeft, dus dat is de verkeerswaarde. Als eigenaren het niet eens zijn met die waarde, kan de HM überhaupt niet opgericht worden, dus die vlieger gaat niet op. Maar: ik wil graag meedoen in de HM, maar dan wel tegen een hogere waarde. Jullie hebben dus nog wat procedurele zaken te regelen, anders gaan we maar gerechtelijke procedures doorlopen'.* De ontwikkelaar durft het hier echter niet op aan te laten komen. Na de eerste onderhandelingsrondes met de HM over participatie in de HM bezinnen de ontwikkelaars zich intern op een alternatieve inbrengwaarde die voor hen acceptabel is en ook de handen binnen de HM op elkaar krijgt. Tegen circa 100 euro willen ze de grond wel in de HM inbrengen, de rest moeten ze dan als verliespost nemen en hopelijk daarna goedmaken. Interne argumenten om tegen een lagere inbrengwaarde mee te doen in de HM: *'... Als we niet akkoord gaan, kunnen ze ons met een wettelijke regeling onteigenen..... We hebben immers niet meer dan een derde van de grond. Wat wel zo is, is dat we in principe beroep kunnen doen op zelfrealisatie, maar dat is niet reëel met deze versnippering... Maar het geeft ons wel een goed argument in richting van de HM dat de inbrengwaarde hoger moet.... Ook de rest van de HM moet er wat mee dat wij een te hoge inkoopprijs hebben betaald, we gijzelen ze als het ware'.* De ontwikkelaar probeert medestanders te vinden voor een hoge inbrengwaarde in de HM. Hij onderstreept dat de andere ontwikkelaars daarmee ook voordeel hebben, doordat ze al op voorhand winst maken. Anderen lichten toe daar geen direct belang bij te hebben, omdat het juist vanuit rendementsoverwegingen van belang is het plan voor het plangebied te ontwikkelen. De betrokkenheid van alle grondeigenaren blijft het grootst als alle deelnemende eigenaren belang hebben bij ontwikkeling en geen genoegen nemen met een aantrekkelijke grondexploitatie alleen. Het laatste aanbod van de HM is dertig euro per m2 kavel. Een alternatieve benadering is volgens de ontwikkelaar dat de HM met een voorstel komt waarin hij wel bouwrijp geleverde grond krijgt, zonder te participeren in de HM. Dit bedrag bedraagt 45 euro, uitgaande van 30% vormfactor in het plangebied bij een grondwaarde van 145 euro per meter. Ook hier gaat de HM niet op in. Uiteindelijk besluit de ontwikkelaar in te gaan op het aanbod van een inbrengwaarde van 30 euro per m2 kavel van de HM. Inclusief het aankoopbedrag en geraamde kosten voor bouwrijp maken moet Vastis per meter uitgeefbare grond circa 230 euro 'goedmaken', dat wil zeggen verdienen in het ontwikkelings- en grondexploitatieproces. *'Dat kunnen we het beste doen. Het geeft ons uiteindelijk de grootste kans ons rendement nog te halen'.*

Verwachte en ervaren effecten op transacties in rechten

De ontwikkelaar verwacht dat het aantal transacties in de agrarische grondmarkt in het plangebied sterk zal toenemen als gevolg van toegenomen verwachtingswaarde. Hij ervaart tijdens de simulatie de relatie tussen de transacties en de inbrengwaarde die de HM bereid is te betalen. De ontwikkelaar zonder grond stelt zich direct bij start van de simulatie voor aan de rentmeester en geeft aan geïnteresseerd te zijn in de

grondposities van alle boeren die hij vertegenwoordigt. Daarnaast maakt de ontwikkelaar afspraken met de bouwer over afname van een hectare grond tegen een lage grondwaarde in ruil voor bouwproductie op de gronden van de bouwer en de gronden in eigendom van de ontwikkelaar. Deze deal werkt volgens de ontwikkelaar hetzelfde als in de praktijk de samenwerking tussen een bouwer/ontwikkelaar en een belegger: *'In ruil voor het afstoten van de grond krijgt de bouwer de bouwproductie, zonder dat het op de balans staat'*. Nadat het contract gesloten is tussen beide partijen, probeert de ontwikkelaar aan te schuiven bij de HM en de risico's van de grondprijs over te laten nemen door de HM.

Verwachte en ervaren effecten op ontwikkelingstempo

De ontwikkelaar verwacht niet dat stedelijke herverkaveling per definitie tot versnelling of vertraging van het ontwikkelingsproces leidt. Wel signaleert hij de breekijzerwerking van de HM als deze ook publiekrechtelijke bevoegdheden heeft. Wanneer de HM publiekrechtelijke bevoegdheden kan inzetten, maakt dit versnelling van het ontwikkelingsproces gemiddeld genomen waarschijnlijk. De ontwikkelaar voelt tijdens de simulatie druk dat hij bij voorkeur spoedig bij de HM moeten aanschuiven. Dit heeft te maken met de invloed die hij dan kan uitoefenen op het Masterplan, maar ook omdat juist de ontwikkelaar als één van de grootste eigenaren in het plan gebied te maken heeft met rentedruk door de hoge verwervingsprijs. Tegen de bouwer zegt het team hierover: *'Wij moeten nu ook vooruit: in die zin dat we niet te lang kunnen wachten met participeren of zelfrealiseren, omdat onze rentetikker loopt. Hoe dan ook moeten we nu op korte termijn wat gaan doen'. En bij een interne bespreking: 'Als je snel woningen wilt realiseren moeten we mee doen, zelfs tegen een tientje per meter. Als je het laat klappen, ga je echt alleen onteigeningswaarde halen, dat kost je veel rente en...ja... je mist de ontwikkeling helemaal.'*

Verwachte en ervaren effecten op de prijs-kwaliteitverhouding van woningen

De ontwikkelaar doet tijdens de simulatie geen expliciete uitspraken over de prijs-kwaliteitverhouding van de woningen. Wel geeft hij diverse malen in gesprek met de HM aan dat hij een ontwikkeling voor staat met een goede prijs-kwaliteitverhouding. Hij legt daarbij de link dat hij als één van de belangrijkste grondeigenaren in het plangebied een woonwijk wil ontwikkelen met een goede woonkwaliteit, maar dat de randvoorwaarden waaronder dat gebeurt ook marktconform moeten zijn.

Verwachte en ervaren effecten op de segmentatie van de woningen

Net als de andere ontwikkelaars schat deze partij in dat de woningsegmentatie van de IJerpolder beïnvloed wordt door de situatie dat de gemeente slechts één van de grondeigenaren binnen de HM is. Dit betekent dat hij tijdens de simulatie ervan uitgaat dat het makkelijker zal zijn een relatief hoog aantal wat duurderde woningen in het plangebied kan realiseren. De ontwikkelaar richt zich op woningen in het duurdere segment: vanaf 2,5 tot 3 ton. *'Dat maakt ook dat wij beter tegemoet kunnen komen aan de financiële wensen van de boeren en onze grondprijs terug te verdienen is'*. Al direct na het afsluiten van het contract met de rentmeester, constateren beiden het voordeel van participeren in de HM voor de woningsegmentatie: *'Je moet wel meedoen met de HM, dan kunnen we relatief aantrekkelijke woningtypen halen. Anders blijven we maar zitten in woonsegmenten tot 2,5 ton'*. Wanneer de ontwikkelaar is overgegaan tot inbreng van zijn eigendom in de HM, heeft hij op grond van de inbreng recht op 20% van het nieuwbouwprogramma in de IJerpolder in de segmentatie zoals die ook voor de andere deelnemers geldt. De ontwikkelaar constateert dat ze het marktsegment in de top van het middeldure en de onderkant van het dure segment ook interessant vindt. *'Die woningen krijg je immers snel verkocht en dat levert rentevoordelen op tijdens het bouwproces'*. Dit blijkt voor de ontwikkelaar zwaar te wegen vanwege de hoge rentelast op de ontwikkelingspositie. *'De hogere segmenten hebben hogere marges, maar ook hogere risico's'*, signaleren ze. Daarnaast kaarten ze bij de HM aan dat het duurste segment geen bovengrens heeft in de prijs. *'Lastig is dat de top van de bandbreedte bij het hoogste segment niet is gegeven. Ik wil daar graag afspraken over maken, dat we kunnen meedelen als die woningen straks voor acht ton worden verkocht'*. Dit wordt binnen de HM echter niet gehonoreerd. De ontwikkelaars sluiten transacties over de ruil van woningcontingenten voor de goedkope en middeldure woningen in ruil voor dure en de allerduurste woningen, met onder andere de beleggers en woningcorporaties.

Visie van de gemeente tijdens de gamesimulatie

Uitgangspositie: De gemeente hadden bij start van de gamesimulatie een grondeigendomspositie van circa 5,5 hectare in de lederpolder, als uitleglocatie. Het gebied is op dit moment in gebruik als weiland zonder bebouwing, met een grote mate van versnippering (21 kavels). De gemeente is verantwoordelijk voor het opstellen van het masterplan lederdorp, dat dient als basis voor de herverkavelingsmaatschappij. De gemeente wil in de lederpolder vooral een aantrekkelijk nieuw woongebied realiseren.

Visie en gedrag gedurende de gamesimulatie

De gemeente ziet de komst van de regels in de eerste plaats als een kans om de ontwikkeling van complexe locaties mogelijk te maken. De gemeente verwacht dat de nieuwe regels een alternatief kunnen betekenen voor de huidige praktijk, waarin moeilijke, sterk versnipperde locaties moeilijk van de grond kunnen komen. De nieuwe regels betekenen echter ook een alternatief voor een ontwikkelingsmodel waarin de gemeente actief grondbeleid zoekt en de locatie probeert te verwerven en zelf wil uitgeven. De gemeente geeft er tijdens de simulatie geen blijk van dat ze de regels als een bedreiging ziet voor deze praktijk. Wel streeft ze vanaf de start van de simulatie naar een coördinerende rol in de ontwikkeling van de locatie. Ze wil waar mogelijk regie behouden en liefst daarin (wat) verder gaan dan de zuiver publiekrechtelijke regierol. Ze neemt het op zich om in het eerste jaar van de simulatie (voor de nieuwe wet er is) bij alle betrokkenen (grondeigenaren) te informeren of ze geïnteresseerd zijn in deelname in een HM. Ze doet een verkenning onder de potentiële deelnemers in de HM. Vragen die bij al deze gesprekken aan de orde komen:

- Wat zijn jullie wensen en eisen voor deelname, onder welke voorwaarden wil je participeren?
- Tegen welke waarde heb je grond in portefeuille? (Geen van de partijen geeft overigens antwoord op deze vraag).
- Hoe hoog moet de inbrengwaarde van de grond zijn? (Na enkele gesprekken verandert deze vraag in: *kun je uit de voeten met inbreng van je rechten tegen agrarische waarde?*).

Daarnaast geeft de gemeente aan het initiatief te willen nemen tot ontwikkeling van een masterplan. Dit laatste punt roept bij vooral ontwikkelaars weerstand op. In de visie van de ontwikkelaars is de gemeente slechts één van de partijen die regie voert: *'Regie? Dat (een masterplan maken, EG) doe je gezamenlijk!'*

Verwachte en ervaren effecten op strategie

De gemeente oriënteert zich met de komst van de herverkavelingsregels op een nieuwe rol in het ontwikkelingsproces. Het is voor hen vanaf de start duidelijk dat ze in de ontwikkeling van de woningbouwlocatie intensief zal moeten samenwerken met de andere grondeigenaren in het plangebied. In gesprek met de beleggers realiseert ze zich dat het ontwikkelen van woningbouw in een HM betekent dat ze zich in gemeentelijke wensen en eisen bovenop het bestemmingsplan enigszins bescheiden zal moeten opstellen. Op de vraag van de beleggers naar de stemverhoudingen binnen de HM gaat de gemeente uit van stemverhoudingen naar rato van inbreng van het eigendom. De rol van de gemeente is in termen van privaatrechtelijke positie beperkt. De gemeente organiseert de eerste bijeenkomsten, waarin deelnemers bij elkaar komen. Ze nodigt alleen partijen uit die in de informatieronde al hebben aangegeven de gronden te willen inbrengen tegen agrarische waarde. In overleg met deze partijen is de inbrengwaarde vastgesteld op 10 euro per meter grond. Dit zijn de leden van de HM. Daarnaast stelt de gemeente voor om als HM te beginnen met het aanwijzen van een statutair directeur, om overleg met elkaar te coördineren. Deelnemers in de HM zijn alle eigenaren in het plangebied, behalve de derde ontwikkelaar en de beleggers. Gezamenlijk hebben eigenaren ongeveer 75% van alle ontwikkelingslocaties in het plangebied, waarmee de HM, als alle deelnemers het eens zijn, kan beslissen over het hele plangebied. Bij de eerste vergadering stelt de gemeente voor samenwerkingsafspraken te maken over voorzitterschap van de HM (projectdirecteur/procesmanager), inhoud, proces en randvoorwaarden om te komen tot een masterplan van de HM. Daarnaast agendeerde de gemeente het punt van een gezamenlijke HM-strategie naar de derde ontwikkelaar. Dit is wat de gemeente betreft het belangrijkste punt. Gemeente geeft aan uitdrukkelijk niet de behoefte te voelen deze rol te houden. Eén van de woningcorporaties geeft aan dat de regierol goed past bij de gemeente en ook de andere deelnemers geven aan dat ze het prettig vinden als de gemeente deze rol op zich neemt. De gemeente is ook blij met deze rol, terwijl andere partijen er de

voorkeur aan geven de handen vrij te hebben voor *'de inhoud van de afspraken'*, zoals een ontwikkelaar aangeeft.

Tijdens de simulatie geeft ze er vaak blijk van zich sterk bewust te zijn van haar publiekrechtelijke en haar privaatrechtelijke rol in de ontwikkeling van woningbouwlocaties. Als projectdirecteur van de HM geeft de gemeente ook aan dat de nieuwe regels de mogelijkheid bieden om de gemeentelijke publiekrechtelijke bevoegdheid om voorkeursrecht te vestigen en te onteigenen te delegeren naar de HM. Ook een ontwikkelaar vraagt bij start naar de visie van de gemeente op haar twee petten: *'Belangrijk punt is wel dat je deze rol (van voorzitter, EG), vanuit een privaatrechtelijke hoedanigheid neemt, niet vanuit je publiekrechtelijke taken'*. Dit beaamt de gemeente. Binnen het team wordt afgesproken een projectorganisatie voor de HM van de lederpolder op te richten, terwijl ze daarnaast haar publiekrechtelijke taken in de gaten houdt. Insteek van het team is beide rollen zoveel mogelijk expliciet te scheiden. Dit doet ze door tijdens de simulatie op die aspecten waar het publiekrechtelijke aan de orde is, dit telkens expliciet terug te koppelen als, *'dit stellen we voor aan ons college'* en *'hier moet de raad over beslissen'*. Daarnaast beschouwt de gemeente zichzelf als hoeder van de regels. De deelnemers binnen de HM spreken op initiatief van de gemeente af dat de publieke werken in het plangebied worden aanbesteed volgens EU-regels. Voor de andere aspecten van het plan is een dergelijke aanbesteding niet mogelijk of nodig en is iedereen vrij te doen en laten wat hij wil in het gunnen van werkzaamheden. Een deel van de opgave op de toekomstige private kavels is overigens in contracten al vergund aan de bouwer. Intern vragen de leden van de gemeente zich af in welke mate ze zich *'moet gaan bemoeien met de ontwikkeling van de HM'* ten opzichte van de normale situatie. *'Wat voor soort eisen kunnen we in de HM inbrengen als gemeente, los van onze invloed als grondeigenaar?'* Het antwoord op deze vraag bespreken de teamleden niet rechtstreeks, maar kristalliseert zich gedurende de simulatie steeds verder uit. Ontwikkelaars spreken de gemeente er direct op aan dat ze zich als (privaatrechtelijke) grondeigenaar binnen de HM moet gedragen. Daarnaast wensen de private HM-leden dat de gemeente haar onteigeningsbevoegdheid en de WVG inzet ten behoeve van de HM. Wanneer de gemeente in aanvulling daarop nog maatschappelijke doelstellingen zou willen bereiken, dan kan ze hier volgens de ontwikkelaars alleen haar eigen grondpositie voor inzetten. De gemeenteleden beamen deze uitgangspositie en handelen er ook tijdens de simulatie naar.

Verwachte en ervaren effecten op prijzen van rechten

De gemeente doet tijdens de simulatie beperkt directe uitspraken over de effecten die ze van de nieuwe regels verwacht op de prijzen van rechten. In HM-verband spreekt ze samen met de onderhandelende ontwikkelaar uit dat de mechanismen onder de prijsvorming van de rechten niet beïnvloed worden door de nieuwe regels. *'De prijsvorming rond de grond werkt vandaag precies hetzelfde als we in de realiteit zien: je hebt een aantal eigenaren die de grond al in een vroeg stadium in portefeuille hebben en als die grond door de planvorming van lauw naar heet wordt (voor wat betreft verwachtingswaarde, EG) springen er nog partijen in die dan de hoofdprijs betalen en geen kant op kunnen'*. Binnen de HM wordt de gemeente een pleitbezorger van een lage inbrengwaarde. Uitgangspunt is dat de gemeente pleit voor winstmaximalisatie voor de ontwikkeling van de woningbouwlocatie. Hier komt wat hem betreft uit voort dat de inbrengwaarden van de grond in de HM zo laag mogelijk moeten zijn en dat het (eventuele) rendement overwegend gemaakt moeten worden bij de locatieontwikkeling, niet in de grondexploitatie, of zoals hij vaak uitdrukt *'winstmaximalisatie aan de achterkant van het proces'*. Dit stimuleert immers de stabiliteit binnen de HM en dat deelnemers een langdurige betrokkenheid bij de ontwikkeling van de locatie hebben. Ook wanneer binnen de onderhandelingen met de derde ontwikkelaar de onderhandelaar voorstelt de inbrengwaarden van alle deelnemers op te hogen naar bijvoorbeeld 100 euro per m² kavel, is de gemeente daar als voorzitter van de HM pertinent tegen. *'...Dit is niet wenselijk, we moeten zoveel mogelijk komen tot een ontwikkeling waarin alle deelnemers baat hebben bij een succesvol eindresultaat. Eerst bouwen en dan verzilveren, moet het credo zijn.'*

De gemeente heeft op basis van ervaring de overtuiging dat het onderhandelingsresultaat met de derde ontwikkelaar zal uitkomen bij de verwachte onteigeningswaarde. Deze zal op dit moment op basis van agrarische waarde zijn, volgens de gemeente. *'Dan wordt er gekeken naar transacties die overwegend rond de 10 euro per m² kavel liggen'*. Ook onteigening op basis van complexwaarde die rekening houdt met enige verwachtingswaarde kan niet veel opleveren, bij een globaal (bestemmings)plan. *'Bij complexwaarde zou je kunnen rekenen op circa 30 euro onteigeningswaarde'*, aldus de gemeente. Binnen

de HM schat de gemeente de kosten voor bouw en woonrijp maken per meter uitgeefbare grond in op circa 50 tot 100 euro per meter. Daarbij hoeft volgens haar binnen de HM geen onderscheid gemaakt te worden naar meters voor appartementen en meters voor grondgebonden woningen, omdat je allemaal hetzelfde woningbouwprogramma krijgt, naar rato van inbreng van de grond.

Verwachte en ervaren effecten op transacties in rechten

De gemeente verwacht dat het aantal transacties in het plangebied zal toenemen nu het gebied een reële kans heeft ontwikkeld te kunnen worden. De gemeente trekt ook direct een link met de inbrengwaarde van rechten in de HM: wanneer deze laag is, zullen de boeren mogelijk moeilijker tot een transactie van rechten met een ontwikkelende partij kunnen komen.

De gemeente is vanaf de start van de ontwikkeling van de locatie duidelijk over de haar te voeren koers: ze zal zelf haar grond in het plangebied niet verkopen en deze gebruiken om deelnemer te zijn binnen de HM. Ze stuurt dus niet aan op transacties met anderen, wanneer deze informeren of de gemeentegronden te koop zijn. Aan de andere kant streeft ze ook niet naar uitbreiding van haar eigen grondportefeuille in het plangebied. Daarnaast merkt ze bij start van de HM dat de samenwerking binnen HM-verband naar tevredenheid verloopt. Het team wil dan ook de huidige verhoudingen binnen HM-verband zoveel mogelijk handhaven en probeert transacties tussen partijen te voorkomen. Zo overdenkt de gemeente intern nog de mogelijkheid om alleen voorkeursrecht te vestigen op de grond van de derde ontwikkelaar, of binnen de HM voorkeursrecht te vestigen op de verhoudingen in de rechtenclaims binnen de HM. Naar eigen zeggen *'om te voorkomen dat er nog een kikker uit de kruiwagen springt'*. De overweging: *'Het is een extra verzekering voor de werkzaamheden van de HM'* geeft uiteindelijk de doorslag. Sterker dan andere partijen overweegt de gemeente streng te zijn in de transactie van de eigendomsrechten in de HM van de derde ontwikkelaar. De gemeente brengt dit punt aan de orde als belangrijkste agendapunt bij start van de HM. De stelling dat de HM zonder inbreng van deze rechten niet aan de slag zou kunnen, omdat er dan geen aaneengesloten grondposities in het plangebied bestaan, valt verkeert. De gemeente benadrukt dat wanneer de nood aan de man komt, de HM de mogelijkheid heeft om het onteigeningsrecht uit te oefenen en dat dit niet in het belang van de ontwikkelaar lijkt.

De gemeente noemt de kans dat de derde ontwikkelaar zich kan beroepen op zelfrealisatie relatief klein: *'omdat het grondeigendom nogal versnipperd is'*. Ze brengt binnen de HM de overweging in om de derde ontwikkelaar sowieso proberen te onteigenen, om te voorkomen dat een partij met deels andere doelstellingen binnen de HM samenwerkt. *'Bijkomend voordeel (van onteigening, EG) is dat de grond dan ook vrij van claims in de HM ingebracht kan worden en dat we deze dan naar rato van de huidige rechtsverhoudingen kunnen verdelen'*. En: *'Dan kunnen we allemaal meer productie maken, dat is voordelig ten opzichte van het minnelijke scenario'*. Nadelen van onteigening die genoemd worden zijn: meer transactiekosten en meer proceduretijd. Dit weegt de gemeente minder zwaar dan andere partijen. *'Onteigening leidt verder wel tot enige vertraging, maar wanneer we het tijdig opstarten, moet het niet al te problematisch worden voor het geheel'*. Andere deelnemers zijn minder gecharmeerd van dit voorstel. Dit hangt er mogelijk mee samen dat de gemeente in tegenstelling tot andere partijen gewend is te opereren met het publiekrechtelijke instrumentarium, daar waar de andere partijen dit meer als drukmiddel gebruiken, zonder daadwerkelijk over te willen gaan tot onteigening.

Verwachte en ervaren effecten op ontwikkelingstempo

De gemeente lijkt binnen de simulatie van mening te zijn dat een voordeel van de nieuwe regels is dat complexe ontwikkelingsituaties mogelijk relatief wat eenvoudiger en dus sneller ontwikkeld kunnen worden. In vergelijking tot andere deelnemers lijkt de gemeente zich minder bewust van de rentefactor op de eigendomsrechten en schat ze de nadelen van vertraging minder negatief in dan andere deelnemers. Waar het gaat om de effecten van fasering binnen de ontwikkeling van de woningbouwlocatie, geeft ze in gesprek met andere partijen aan dat het in haar optiek voor alle partijen aantrekkelijker is zo snel mogelijk tot ontwikkeling te komen. Dit wordt bevestigd door de bouwer, de beleggers en de corporaties. (Er zitten geen ontwikkelaars aan tafel: de ontwikkelaars geven tijdens de simulatie precies het omgekeerde aan). Alle aanwezigen zijn het er over eens dat vanuit rendements- en risicoperspectief de voordelen van een snelle productie opwegen tegen de nadelen van pionieren. Dat wil zeggen dat alle deelnemers binnen de HM volgens de partijen aan tafel het liefst het eerst aan zet zullen zijn. Ze zien ook wel voordelen van later ontwikkelen: vooral voor duurdere woningen in het plan is het aantrekkelijker als er al massa is. Volgens

de gemeente wegen de voordelen van laat ontwikkelen niet op tegen de nadelen. Dit is wel een aspect om mee te nemen in de voorstellen voor het puntensysteem. De gemeente stelt in eerste instantie voor renteverliezen op het geheel als kostenpost naar rato van inbreng mee te nemen. De belegger en de aanschuivende bouwer geven aan dat dit niet genoeg is. Tijd is sowieso een risico: je kunt VON-prijzen en de bouw- en bijkomende kosten beter inschatten over een jaar dan over vijf jaar. In het verlengde van een gedeeld risico binnen de HM stelt de gemeente vervolgens voor de woningen in meerdere fasen te verdelen en alle partijen in gelijke mate actief te laten zijn in alle fasen. *'Als je wilt spelen met de fasering, moet alles ook naar evenredigheid verdeeld worden'.*

Verwachte en ervaren effecten op de prijs-kwaliteitverhouding van woningen

Net als bij andere deelnemers in de HM krijgt de vraag naar de kwaliteit en de prijs-kwaliteitverhouding van de woningbouwontwikkeling in het plangebied maar beperkt aandacht. Dat neemt niet weg dat ze bij start van de simulatie bespreken dat men als gemeente bepaalde basiseisen aan de kwaliteit van de ontwikkeling van de woningbouwlocatie stellen.

De gemeente ziet het als haar taak een basiskwaliteitsgrens te bewaken in het bestemmingsplan. Voor de gemeente is het daarnaast naar eigen zeggen bestuurlijk *'niet onaantrekkelijk om niet al te veel winst te maken in de ontwikkeling als geheel'*, ze laat deze winstpotentie het liefst ten goede komen aan de kwaliteitsverbetering van het geheel geeft ze aan.

In gesprekken geeft de gemeente aan dat de kwaliteit van de ontwikkeling een zaak is van alle deelnemers van de HM gezamenlijk en dat dit door middel van een masterplan en herverkavelingsplan zal worden uitgewerkt. Niettemin heeft de gemeente enkele wensen waar ze aan vast wil houden. Het gaat vooral om:

- maximum aantal woningen;
- in principe niet toelaten van andere functies in het plangebied: de uitleglocatie moet geen wijk worden met veel voorzieningen en een winkelcentrum dat ten koste gaat van de voorzieningenstructuur in de rest van de stad;
- de woonwijk moet een hoge kwaliteit en afwerking hebben;
- kwaliteitseisen aan openbare ruimte, infrastructuur en openbaar groen;
- aandeel sociale huurwoningen van 20% binnen het plan.

Daarnaast gaat de gemeente uit van *'normale netto-brutoverhoudingen'* van 60 tot 70% van het plangebied. *'Het is echter aan de HM-partijen dit gezamenlijk verder in te vullen. De HM wordt de bepalende entiteit.'* De gemeente zet de kwaliteit van de toekomstige woningbouwontwikkeling wel op de agenda. Als voorzitter vraagt ze hoe de HM wil komen tot een masterplan en een herverkavelingsplan. Eén van de ontwikkelaars suggereert een aantal harde voorwaarden op te stellen en vervolgens een stedenbouwkundige te laten komen tot de ontwikkeling van een plan. Hier reageren zowel gemeente als ontwikkelaars wat lacherig op: *'Weet je dat wel zeker?'* De grap komt voort uit de veronderstelling bij de meeste deelnemers dat een stedenbouwkundige vaak komt met een vanuit financieel rendement suboptimaal woningbouwplan. De gemeente geeft als HM-voorzitter aan dat het masterplan nog wel wat *'optimaliseringsmogelijkheden'* heeft waar het gaat om de opbrengsten van het plan. Het gaat dan om aanpassing van de netto-brutoverhouding van het plan en minder groen in het plan. Er zijn echter grenzen aan. De corporaties vragen de gemeente om ook de mogelijkheid in te bouwen voor particulier opdrachtgeverschap. De gemeente heeft die eis niet op voorhand, maar vindt het wel een interessante gedachte en zal dit voorleggen aan het bestuur. In een interne bespreking vindt het team particulier opdrachtgeverschap een optie in het gemeentelijke deel van de grondcontingenten. Dit is volgens hen een goede manier om te komen tot een extra kwaliteitsimpuls in het plangebied en dat is bestuurlijk ook aantrekkelijk. Enige tijd later signaleert ze intern ook belangrijke nadelen van particulier opdrachtgeverschap. Nadeel is volgens haar *'dat het zo lang duurt voordat er woningen gerealiseerd worden'*. Belangrijker is dat er ook productie behaald wordt in het plangebied. Dan is particulier opdrachtgeverschap minder voor de hand liggend, geven ze aan.

Verwachte en ervaren effecten op de segmentatie van de woningen

Uitgangspunt van de gemeente in de segmentatie is dat ze wil vasthouden aan een segmentatie van het woningbouwprogramma, die aansluit bij de samenstelling van de woningvoorraad van de stad als geheel. Ze realiseert zich dat ze er mogelijk meer woningen in duurdere prijssegmenten moet toestaan,

nu private marktpartijen een meerderheidsbelang in de HM hebben. In eerste instantie signaleert de gemeente dat ze binnen de HM een belangrijke verantwoordelijkheid draagt om ervoor te zorgen dat er voldoende sociale woningen binnen de locatie ontwikkeld worden. Hierover voert ze al vanaf de start van de simulatie gesprekken met de woningcorporatie. Ze is echter ook gevoelig voor andere argumenten. De beleggers geven aan dat er een markt bestaat voor vrijesectorhuur en dat deze markt onvoldoende wordt bediend. De ontwikkelaars zeggen dat een nieuwe woningbouwlocatie een nieuwe economische impuls voor de inkomensamenstelling van de stad kan betekenen. Dit leidt tot een graduele aanpassing van de segmentatie van de woningen, waarbij een aandeel van 20% sociale woningen (koop en huur) gehandhaafd blijft. Dit uitgangspunt wordt bestuurlijk afgestemd. Het gemeentebestuur heeft op advies van het projectteam de volgende verdeling van woningtypen 'vastgesteld': 150 sociale huur- en 50 sociale koopwoningen. Dat betekent dat er in totaal 800 woningen in marktsectorsegmenten toegevoegd kunnen worden. De gemeente heeft verder geen afspraken gemaakt wie rechten op de ontwikkeling en op het bouwen van de woningen zou kunnen krijgen op haar eigen gronden. Uitgangspunt is in de eerste plaats dat ze zelf geen woningen wil ontwikkelen en dat ze de eigen gronden wil inzetten om eventuele problemen in het ruilproces rond de locatie te kunnen oplossen. Daarnaast verwacht ze de ontwikkelingsrechten na 'afronden van het kwartetten' te kunnen verkopen aan partijen binnen de HM of anderen. Ze heeft geen voorkeur voor de ene partij boven de andere, geeft ze aan. In de fase van de contingentenuil stellen de ontwikkelaars in bespreking met de gemeente voor om de ontwikkelingsrechten op woningen in de duurste drie categorieën van de gemeente te ruilen tegen de rechten op woningen in het middensegment. Vervolgens realiseert de gemeente zich dat hij de rechten eigenlijk niet hoeft te ruilen, omdat de gemeente niet wil ontwikkelen, maar gronden wil uitgeven, mogelijk aan partijen buiten de HM. *'Dan zijn we flexibel in de ontwikkeling'.*

Visie van ontwikkelaars met grond tijdens de gamesimulatie

Uitgangspositie: De ontwikkelaars van ABM hadden bij start van de gamesimulatie een grondeigendomspositie van circa 8,5 hectare in de IJerpolder, als uitleglocatie. Het gebied is op dit moment in gebruik als weiland zonder bebouwing, met een grote mate van versnippering onder alle eigenaren. Men beschikte over een goede financiële positie en de deelnemers hadden van hun directeur de taak meegekregen een zo groot mogelijk aantal woningen met een aantrekkelijk rendement te realiseren.

Visie en gedrag tijdens de gamesimulatie

De ontwikkelaars van ABM zijn zowel in hun verwachtingen als ervaringen tijdens de gamesimulatie positief over de herverkevelingsregels. In de eerste plaats omdat het een oplossing biedt om actuele ontwikkelingsprocessen op moeilijke locaties te vereenvoudigen, in de tweede plaats omdat het kansen biedt om de positie van ontwikkelaars binnen het ontwikkelingsproces te verstevigen. In overleg met een andere ontwikkelaar over de nieuwe regels: *'het geeft rust'*. Ze signaleren echter ook aandachtspunten die onder de nieuwe regels nog belangrijker worden dan 'nu': *'... Je bent gedwongen goed samen te werken op basis van respect voor de wederzijdse belangen'*. In de analyse constateren de ontwikkelaars dat andere ontwikkelaars in principe goede samenwerkingspartners zullen zijn die elkaars belangen snel herkennen en erkennen en dat er energie gestoken moet worden in de samenwerking met gemeente, woningcorporaties en beleggers. Bouwers zouden snel uitgekocht kunnen worden in ruil voor bouwproductie. Ondanks het streven naar een goede 'respectvolle samenwerking' wordt nog even overwogen bij de ontwikkelaar of ze *'als ontwikkelende partijen nog even bij elkaar gaan zitten om te kijken of we de boel even kunnen bedisselen'*. Afgesproken wordt dit alleen te doen wanneer dit nodig blijkt te zijn om het ruilen van rechten te vereenvoudigen. Onduidelijk blijft met welk specifieke doel dit ontwikkelaarsoverleg zou moeten plaatsvinden. Men heeft echter het gevoel elkaar goed te begrijpen en daardoor snel te kunnen acteren.

Het staat voor hen vanaf het begin aan vast dat ze gaan participeren in de HM. *'Alleen zo kunnen we onze eigen belangen wat meer naar voren schuiven'*. Het team probeert daarvoor een constructie te ontwikkelen en ziet vier mogelijkheden:

- voorstel om binnen de samenwerkende partijen allen met de boeken open op tafel te kijken naar de waarde waarmee de grond in de boeken staat;
- voorstel om te kijken naar één vaste inbrengwaarde voor allen, los van verwervingswaarde, waarbij sommige partijen winst maken en anderen verliezen;
- voorstel om binnen de samenwerkende partijen te kijken naar de potentiële marktwaarde van de eigendomsrechten op basis van taxaties;
- voorstel is om naar rato van oppervlakte met één vaste prijs in te brengen en daarna weer na rato herverkavelingsrechten uit te nemen uit de HM.

Er ontstaat binnen het team discussie over het spanningsveld van maximaal financieel rendement vanaf de start (en dus zoeken naar een zo gunstig mogelijke inbrengwaarde om het eerste rendement te maken), dan wel komen tot een HM die zo snel mogelijk aan de slag gaat. Binnen het team wordt deze discussie benoemd als: *'...de klassieke houding van ontwikkelaars waarmee je moeilijke locaties dus gewoon niet tot ontwikkeling kunt brengen, omdat je elkaar voortdurend een hak probeert te zetten. En dat werkt niet'*. Er zijn echter ook teamleden die zich afvragen of het niet loont om langer *'moeilijk te doen, zodat ze als grote eigenaar in het plangebied een naar rato groter stuk van de koek krijgen'*.

Wanneer de HM van start gaat moet veel worden samengewerkt in de optiek van de ontwikkelaars. Intern brainstormen ze wat de belangrijkste thema's zijn: het gaat vooral om het in gezamenlijkheid bepalen van een regeling voor schadeloosstelling, het laten verrichten van een onafhankelijk marktonderzoek om de segmentatie van het woningbouwprogramma vast te stellen en vervolgens het opstellen van een programma van eisen en een masterplan.

Verwachte en ervaren effecten op de strategie

Wanneer de samenwerking binnen de HM van start gaat, blijft de strategie van zoveel mogelijk invloed verwerven leidend voor hun opereren. Men wil geen voorzitter zijn, maar uitwerkingen maken van het masterplan, het segmentatiemodel en de manier waarop verschillende segmenten in het woningprogramma van de lederpolder gewaardeerd worden. Daarnaast dringen ze aan op een privaatrechtelijke rol van de gemeente binnen de HM en voorzitterschap van de gemeente in de HM. Binnen de HM doen de ontwikkelaars vervolgens het verzoek aan de gemeente haar onteigeningsrecht en de WVG in te zetten voor de werkzaamheden van de HM. Zo kan het voorkeursrecht al vastgelegd worden op de gronden van de ontwikkelaar en in de tussenliggende tijd kan de HM een masterplan ontwikkelen en voldoen aan eventuele andere formele vereisten om te komen tot het ingangzetten van een eventuele onteigeningsprocedure. *'Wellicht dat dat ook het laatste duwtje in de rug geeft om Vastis (de ontwikkelaar die duur grondeigendom inkocht, EG) op 'vrijwillige' basis te laten tekenen'*.

Verwachte en ervaren effecten op prijs en waarde van rechten

Binnen het team van de ontwikkelaar is er veel discussie over de waarderingsgrondslag van de inbrengwaarden in de HM. *'Uitgangspunt (voor de waarderingsgrondslag, EG) is nu dat de gronden ingebracht kunnen worden op de waarde van de grond in het vrije verkeer op grond van het huidige bestemmingsplan. Dit lijkt duidelijk, maar biedt nog veel onderhandelingsmogelijkheden: want wat is dan die waarde in het vrije verkeer bij agrarisch gebruik. En in welke mate neem je mee hoe heet de grond is? (hoe hoog de verwachtingswaarde van de grond is, EG). En: 'bij agrarische grond heb je een redelijk omliggende bandbreedte waarbinnen de inbrengwaarde van de grond zich zal moeten bevinden. Vooral dat verschillende eigenaren op verschillende momenten in de tijd hebben gekocht biedt mogelijkheden om de inbrengwaarde een beetje te sturen en zo al je eerste winst te maken: wij hebben de grond immers al in een heel vroeg stadium gekocht.'* De ontwikkelaar herkent al in een vroeg stadium het belangrijkste discussiepunt binnen de HM: *'Niemand wil verlies lijden op de inbrengwaarde. Maar we hebben waarschijnlijk allemaal ingekocht tegen verschillende agrarische waarden dus dat is een heel strategische component voor de werking van de HM'*. Binnen het team van de ontwikkelaars wordt over dit punt verschillend gedacht: *'De praktijk is bij een normaal bouwclaimmodel dat je verlies lijdt op je inbrengwaarde. Dat is ook niet erg als je daarvoor maar ontwikkelingsrechten krijgt waar je mee aan de slag kan, dan maak je je winst in de opstalontwikkeling'*. Volgens de ander gaat de vergelijking met het bouwclaimmodel deels op maar niet helemaal: *'Bij het bouwclaimmodel heeft de gemeente*

regie. En nu gaan wij zelf aan de touwtjes trekken als marktpartijen, dan ga je toch niet op voorhand al genoeg nemen met een deficit in je sommen? Over dit punt wordt lang gesproken. Beiden zijn het er over eens dat verschillende inbrengwaarden invloed hebben op de samenwerking binnen de HM en op de segmentatie van het woningbouwprogramma. *'Dit legt de druk op het woningbouwprogramma: als de deficits te hoog worden voor partijen doen ze ofwel niet mee, of ze willen alleen de duurste marktsegmenten ontwikkelen, omdat ze dan in de opstelontwikkeling te veel goed moeten maken'.* Dat moet je dus op voorhand voorkomen, is zijn stelling: *'anders kom je er niet uit in een HM'.*

De andere ontwikkelaar neigt enigszins naar een ontwikkelingsmodel waarbij een deel van de winst al in de grondexploitatie wordt genomen. Voor het team is dit echter minder aantrekkelijk, gezien de omvangrijke grondpositie in het plangebied. Het team probeert de angel uit de discussie te halen door te stellen dat de grondeigenaren in het plangebied gezamenlijk twee belangen hebben: *'te komen tot een neutrale grondexploitatie en een goede samenwerking om het plangebied tot ontwikkeling te brengen'.*

Binnen het team van de ontwikkelaars wordt daarnaast gesproken over de wijze waarop na oprichting van de HM met de derde nog niet toegetreden ontwikkelaar moet worden omgegaan. *'Met de andere transacties die zijn gesloten van prijzen tot 10 euro, zal dat dus ook de getaxeerde waarde zijn. Daar moeten we dus nu in de HM ook op insteken in de onderhandeling met de ontwikkelaar'.* In de discussie stellen ze verder: *'Bij de toekomstige bestemming is die 225 euro een hele normale prijs. Dus wanneer hij ook inbrengt in de HM voor 10 euro kan hij er nog steeds goed uitkomen, maar dan moet hij wel bouwproductie maken en inzetten op de dure segmenten. Hij begint met een deficit in de opstalexplotatie van 235 euro, maar dat maak je straks makkelijk goed, ontwikkelen en verkopen'.* Hoewel ze binnen de HM andere geluiden laten horen over de transactieprijs van de grond van de derde ontwikkelaar is er intern begrip voor de strategie: *'Ik snap hem ook wel: hij kan niet anders dan instappen en het is weliswaar veel duurder dan waarvoor wij opereren, maar dit wordt nog steeds een rendabel project voor hem'.*

Verwachte en ervaren effecten op transacties in rechten

De ontwikkelaars schatten in en ervaren dat private partijen actief op zoek gaan naar mogelijkheden om door transacties hun positie in het plangebied te versterken. De ontwikkelaars proberen in te schatten wat de doelstellingen van andere marktpartijen zijn die grondeigendom in de lederpolder hebben. *'Wij zetten in op het hoogste rendement, niet op omzet. Voor woningcorporaties en andere partijen met grondeigendom spelen misschien wel andere doelstellingen'.* Binnen het team ontstaat hierover discussie: *'Dat partijen verschillende doelstellingen hebben lijkt inmiddels in de praktijk steeds minder het geval: corporaties rekenen ook alleen nog maar op rendement in de praktijk, is mijn ervaring. De woningcorporatie wil ook koopwoningen ontwikkelen om de onrendabels mee te verevenen'.* Om een zo hoog mogelijk rendement te realiseren hebben de ontwikkelaars tot doel een zo sterk mogelijke positie binnen de HM te krijgen. Met dit doel ondernemen ze twee acties. Ze streven in de eerste plaats naar versterking van de grondpositie in de lederpolder. Een eerste scan van de andere eigenaren in het plangebied leert hen dat in hun optiek vooral de bouwer waarschijnlijk geneigd zal zijn grond te verkopen in ruil voor bouwproductie. Een lid van het team benadert daarom de bouwer om (een deel van) diens grond te verwerven. Men komt al snel tot een overeenkomst waarbij de bouwer de bouwproductie verwerft in ruil voor een hectare grond tegen een semi- agrarische grondprijs. Daarnaast benaderen ze ook andere partijen. In de tweede plaats willen ze graag scherp voor ogen hebben wat de gemeente eventueel aan extra eisen over het plan stelt. *'Laten we daarom direct bij start met de gemeente om tafel gaan zitten om die aspecten qua bijzondere doelgroepen et cetera zo snel mogelijk in beeld te brengen'.* De ontwikkelaar nodigt de gemeente uit. De ontwikkelaars zijn zeker bereid te participeren: er moet een goed draagvlak zijn door een gezamenlijke HM en een gezamenlijk gedeeld masterplan. De ontwikkelaar kaart daarnaast het punt van de inbrengwaarden als zwaarwegend punt aan bij de gemeente. Uitgangspunt daarbij is volgens hem een inbrengwaarde op basis van het huidige gebruik van agrarische waarde. De ontwikkelaar geeft verder aan dat als de verwervingswaarde van enkele partijen zo hoog is dat er een tekort op de grondexploitatie zou ontstaan, dat dan de inbrengwaarde toch lager moet zijn dan de duurst aangekochte kavels. Daarnaast doet ze de gemeente het voorstel rechten straks binnen de HM uit te geven *'pro rata parte'; dus naar rato van oppervlak van de inbrengwaarde met een dwarsdoorsnede van alle financieringscategorieën'.* De gemeente signaleert een spanningsveld met andere belanghebbenden, zoals corporaties. De ontwikkelaar brengt daar tegenin dat je er niet aan

ontkomt om een dwarsdoorsnede te maken van prijscategorieën. *‘Doe je dat niet, dan kom je er niet uit met elkaar omdat je verschillende, tegengestelde belangen krijgt. Beter is de pro rata parte- benadering, dan ga je daarna op basis van winstpotentie een puntensysteem maken en op basis daarvan kwartetten en rechten ruilen. Dan wissel je herverkavelingsrechten op een eerlijke grondslag uit.* In het verlengde daarvan pleit de ontwikkelaar er bij de gemeente voor eerst met elkaar af te spreken hoe de samenstelling van het woningbouwprogramma is, voordat een masterplan wordt ontwikkeld, dat is volgens hem *‘een logische benadering, die het ‘kwartetten’ vereenvoudigt’*.

De beleggers leggen contact met de ontwikkelaars om te komen tot ruil van rechten op grond tegen rechten op de afname van beleggerswoningen. In eerste instantie willen de beleggers rechten op de afname van beleggingswoningen van de ontwikkelaar kopen. In deze fase van de ontwikkeling heeft de ontwikkelaar echter nog weinig interesse in samenwerking met beleggers en praat kort beleefd met de belegger en oriënteert zich weer op de werkzaamheden in de HM. Intern signaleren de ontwikkelaars dat de woningcorporatie mogelijk ook nog gronden overheeft. Deze willen alleen 200 sociale woningen in de IJderpolder. Alternatieve strategie die ze met de corporaties bespraken is dat de corporaties de grond in eigendom houden en deels voor derden opstallen in de koop laten ontwikkelen om daarmee de onrendabele top van het geheel te verminderen. Dit uitgangspunt uit de bespreking met de corporaties leidt binnen het team ontwikkelaars tot discussie: een teamlid zegt dat als je zo redeneert dat je dan niet door hebt hoe het systeem van de HM werkt. *‘Je kan niet zeggen dat je een bepaald aantal woningen in een specifiek segment wilt ontwikkelen, je hebt een beetje van alles naar rato van je inbreng.’... Laten we dat eens gaan uitrekenen: de corporaties willen 200 woningen sociale huur en sociale koopwoningen, ze hebben 6,5 hectare van 40 hectare dus hebben ze helemaal niet voldoende grond om 200 woningen te realiseren. De grondpositie levert rechten op voor 162 woningen’.* En enige tijd later: *‘De corporaties rekenen erop dat ze voor een dure woningen in hun ‘rechtenmandje’ twee goedkope woningen terug kunnen ruilen op basis van het puntensysteem. Het kwartetten is dus al begonnen voordat de HM er überhaupt is!’* Dit tot vermaak van de ontwikkelaars.

Verwachte en ervaren effecten op ontwikkelingstempo

De ontwikkelaars signalen onder de nieuwe regels kansen om complexe ontwikkelingssituaties te versnellen. Dit is de verwachting bij de start en wordt ook door hen geconstateerd, wanneer alle partijen in de HM verenigd zijn. *‘Als je eenmaal met elkaar uit de inbrengwaarde van de rechten bent, kun je daarna ook snel ontwikkelen (...) de constructie (daarmee doelend op de regels voor de HM, EG) als ontwikkelingsstrategie heeft in dat opzicht zeker voordelen’.* Informeel geven de ontwikkelaars aan voorbeelden te kennen waar versnippering in het plangebied veel tijd en dus geld heeft gekost. Men schat in dat deze ontwikkelingslocaties geprofiteerd zouden kunnen hebben van deze regels. Tegelijkertijd zien ze ook risico’s voor het ontwikkelingstempo als gevolg van de regels als ontwikkelaars zich opstellen als traditionele ontwikkelaars die gaan voor het eigenbelang en proberen zelf een groter stuk van de koek te bemachtigen.

Tijdens de gehele simulatie is men ervan bewust dat de samenwerking binnen de HM in potentie ook tot vertraging van het ontwikkelingsproces kan leiden. Afweging tussen ontwikkelingsnelheid en andere belangrijke ontwikkelingsaspecten vallen dan ook vaak uit in het voordeel van een snellere ontwikkeling van de locatie. De deelnemers aan de HM nemen genoegen met een relatief wat hogere inbrengwaarde voor de derde ontwikkelaar, als dat betekent dat de HM daardoor sneller aan de slag kan en er niet op een onteigeningsprocedure gewacht hoeft te worden. Bij de ontwikkelaar intern was dit enige tijd een discussiepunt, maar uiteindelijk realiseerden alle teamleden zich dat een iets hogere inbrengwaarde nodig is als *‘smeermiddel’* om alle partijen in de HM te krijgen en geen tijdrovende onteigeningsprocedures te voeren.

Voor de ontwikkelaar is fasering en concentratie van prijssegmenten per deelgebied een belangrijk uitgangspunt om te komen tot de segmentatie van de woningen onder de deelnemers van de HM. Men wil per vlek graag een uniform prijssegment realiseren. Ook dit thema is voer voor interne discussie. Het voordeel van één prijssegment per locatie is volgens hen dat afzet in dit segment beter verloopt. Nadeel dat ze signaleren is dat dan allemaal kleine vlekken (weinig woningaantallen) ontwikkeld moeten worden en dat dit extra bouw- en bijkomende kosten met zich meebrengt. Deze discussie wordt geslecht wanneer men zich realiseert dat deze praktijk juist met een HM niet meer het geval hoeft te zijn: *‘Je*

kunt de woningen binnen één vlek allemaal door één architect laten ontwikkelen en door één bouwster laten bouwen. Dat het dan woningen van 5 ontwikkelaars zijn, maakt in de praktijk niks uit. Dit punt weegt voor hen zwaar, omdat de ontwikkelaars willen voorkomen dat de fasering ertoe leidt dat sommige vlekken veel later aan de beurt komen dan andere en dat een 'time value of money'-effect ontstaat, doordat sommige delen van de lederpolder later aan snee zijn. Hier kunnen individuele deelnemers aan de HM belangrijke voordelen uit halen. De ontwikkelaars noemen dit uiteindelijk een van de belangrijkste voordelen van een herverkavelingsmaatschappij. *'Je kunt het ontwikkelingsproces binnen de HM heel goed stroomlijnen'*. En: *'Ik vermoed dat we door middel van de HM bij de fasering van het plangebied de 'markteffecten' van de variaties in verkoopprijzen en concurrentie-effecten tussen partijen zoveel mogelijk kunnen vermijden. (...) In dat geval wil je: of in iedere vlek gezamenlijk aan snee zijn, dan wel pas laat in het realisatieproces aan de slag zijn'*. Dit voordeel weegt in zijn optiek het zwaarst voor de duurdere woningen, hierin onderscheiden de ontwikkelaars zich van de inschattingen van gemeente, beleggers en woningcorporaties.

Verwachte en ervaren effecten op de prijs-kwaliteitverhouding van woningen

Ook deze ontwikkelaars hebben tijdens de simulatie relatief beperkte aandacht voor de kwaliteit van de woningbouw in de lederpolder. De ontwikkelaars signaleren dat geen van de deelnemers (gemeenten, woningcorporaties en ontwikkelaars) zich lijkt bezig te houden met de kwaliteit van de opgave. In dit opzicht noemen ze de simulatie zeer realistisch, in vergelijking tot de huidige praktijk (half grappend, half serieus). De ontwikkelaars verwachten een relatief positief effect op de prijs-kwaliteitverhouding van de woningen vanuit het perspectief van de ontwikkelaars, niet voor woonconsumenten. Dit komt doordat samenwerken in de HM volgens hen goede mogelijkheden biedt om te voorkomen dat ontwikkelaars binnen de HM onderling concurreren. *'Je kunt per vlek in zee met één bouwster en één architect. Dit maakt dat de prijs-kwaliteit binnen één vlek te optimaliseren is'*. De ontwikkelaars erkennen bij navraag door mij direct dat dit ook betekent dat de concurrentie tussen partijen in zo'n model arbitrair is en dat er weinig keuzemogelijkheden voor woonconsumenten zijn tussen verschillende aanbieders van woningen. Zij ervaren dat zelf niet als probleem. Het gaat hen vooral om een keuze voor een stedenbouwkundig plan dat aantrekkelijk is in de vormgeving en tegelijkertijd een gunstige netto-brutoverhouding heeft. *'Belangrijk is ook dat juist bij de HM je een flinke vinger in de pap wilt hebben over het stedenbouwkundig plan omdat dit een bepalende factor is voor de kosten voor bouw- en woonrijp maken en die moet je nu zelf gaan betalen in de HM: die kosten gaan direct af van je winst'*. Dit betekent volgens hen ook dat ze 'sneller dan 'normaal' moeten gaan sturen dat de stedenbouwkundige en de landschapper niet alle winst uit het plan weggeven'. Aspecten die door hen expliciet benoemd werden in de kwaliteit van de woonwijk zijn: *'... in ieder geval volwassen groen, gebakken klinkers'*: in hun optiek investeringen in de openbare ruimte met een goed rendement en een gunstige prijs-kwaliteitverhouding. De komst van voorzieningen in de wijk wordt door de ontwikkelaars als zeer belangrijk gezien. *'Dit geldt ook voor de andere voorzieningen: wegen aanleggen, bushalte, et cetera. Gelijk met de start zorgen dat het goed voor elkaar is verkleint je afzetrisico's en levert per saldo ook gelijk vanaf de start al hogere prijzen per meter vloer op'*. Ook hiervan constateren de ontwikkelaars dat de samenwerking in de HM betekent dat de ontwikkelaars meer invloed op het plan kunnen uitoefenen en dus specifiek kunnen sturen op aspecten die vanuit ontwikkelaarsperspectief leiden tot een zo gunstig mogelijke prijs-kwaliteitverhouding. In de HM bestaat er discussie over het moment waarop het voorzieningshart in het plangebied gerealiseerd moet worden. Een deel van de HM-partijen wil vanuit kosten oogpunt en afzetbaarheid van de winkelunits bij voorkeur niet bij start al met het voorzieningshart aan de slag. De ontwikkelaars in dit team willen hier juist wel mee starten om de woonwijk op de kaart te zetten en *'de schijn (te) vermijden dat er gepioneerd moet worden in de wijk'*.

Verwachte en ervaren effecten op de segmentatie van de woningen

De ontwikkelaars schatten in onder de nieuwe regels beter in te kunnen zetten op woningsegmenten die zij als aantrekkelijk ervaren vanuit oogpunt van marktvraag en winstgevendheid. Wanneer in HM-verband wordt gesproken over de ontwikkeling van het masterplan, is de eerste vraag van de ontwikkelaars aan de gemeente of de gemeente wil vasthouden aan een segmentatie van het woningbouwprogramma. Binnen de HM ontstaat veel discussie over de segmentatie van de woningen: alle ontwikkelaars willen bij voorkeur in de bovenste segmenten ontwikkelen. Ze zeggen: *'Je moet beginnen met een analyse van het economisch vestigingsmilieu. Een nieuwe woonwijk kan bij uitstek andere inkomensgroepen naar de stad trekken, die weer een impuls voor de economische structuur kunnen betekenen. Je kunt daar als gemeente*

dus veel strategischer in staan dan jullie nu doen'. Resultaat van de discussie is dat de segmentatie licht naar het duurdere segment wordt aangepast. Binnen het ontwikkelaarsteam verloopt de discussie sterk vanuit het oogpunt van rendementsmaximalisatie. Er is voldoende vertrouwen in de woningmarkt om marktvraag buiten beschouwing te laten. 'Vanuit rendementsoverwegingen en onze eigen positie is het het meest voor de hand liggend als we inzetten op de duurste woningen. Maar dat krijgen we vanuit samenwerkingsperspectief waarschijnlijk niet voor elkaar. Dan voel ik toch wel veel voor het model Rijnenburg³⁹: pro rata van inbreng alles in gelijke segmenten van het woningbouwprogramma de herverkavelingsrechten er weer uit halen in de vorm van ontwikkelingsrechten, dus op alle prijssegmenten inzetten en deze daarna ruilen met woningcorporaties waar nodig. Dus als je de boel verdeeld hebt, ga je kwartetten.' Binnen het team is er instemming en discussie over deze aanpak: er wordt verkend of er in de segmentatie van de woningen alternatieve manieren zijn die een hogere rentabiliteit kunnen hebben. Vanuit die optiek berekenen de ontwikkelaars voor henzelf welke prijssegmenten het meest rendabel blijken. Uit deze exercitie blijkt inderdaad dat de duurste woningen vanuit rendementsoverweging het aantrekkelijkst zijn. 'Stelling is, hoe hoger het prijssegment hoe hoger de winstmarge. Maar daar kun je op voorhand niet op inzetten, want dan kom je nooit tot een samenwerking'. Binnen het team van de ontwikkelaars wordt ook gepleit voor een minder consensusgericht model en suggereert te pleiten voor een groter aantal dure woningen in het totale programma. Samen met de ontwikkelaarbelegger en de andere ontwikkelaar hebben deze ontwikkelaars het puntensysteem voor de prijssegmenten ontwikkeld.

Visie van beleggers tijdens de gamesimulatie

Uitgangspositie: De beleggers hadden bij start van de gamesimulatie een grondeigendompositie van circa 4 hectare in de IJerpolder, als uitleglocatie, verdeeld over tien locaties. Het gebied is op dit moment in gebruik als weiland zonder bebouwing, met een grote mate van versnippering onder alle eigenaren. Men beschikte over een goede financiële positie en de deelnemers hadden van hun directeur de taak meegekregen de rechten te verkrijgen op een zo groot mogelijk aantal woningen met een aantrekkelijk rendement.

Visie en gedrag tijdens de gamesimulatie

De beleggers schatten in dat iedereen belang heeft bij de regels zoals ze voorliggen: *'in een situatie met veel versnippering van de eigendom hebben alle partijen in het ontwikkelingsproces toch belang bij een zo geolied mogelijk ontwikkelingsproces zou ik verwachten. Dit (de nieuwe wetgeving, EG) kan daarbij helpen'.* Later spreken ze ook de verwachting uit dat de regels een versnellend effect kunnen hebben op dit soort locatieontwikkeling, ingegeven door de intensieve samenwerking: *'Het mechanisme is normaal gesproken natuurlijk dat alle grondeigenaren denken dat ze de hoogste grondprijs realiseren wanneer ze de grond zo laat mogelijk inbrengen in een samenwerkingsverband. Wanneer je dat mechanisme kunt dichttimmeren door een stok achter de deur door die wetgeving, ben je eerder bereid om mee te doen aan de HM'.* De beleggers van NL Real Estate vergelijken de HM met een private grondexploitatie maatschappij, waarin deelnemers eigendomsrechten op grond inbrengen en rechten naar rato uitnemen. De beleggers zien in interne discussies dat de regels het denken in rechten en posities versterkt ten opzichte van het denken in plekken/locaties (ruimtelijk denken, EG). Na enig nadenken concluderen de beleggers dat de nieuwe regels het ontwikkelingsproces transparanter maken en dat deze lijken op investeringsbeslissingen zoals beleggers die gewend zijn te nemen. Ze schatten daarnaast in de eerste fasen van de simulatie in dat beleggers makkelijker afspraken kunnen maken over afname van rechten op woningen, in ruil voor het recht op de ontwikkeling van de grond. Later in gesprek met een ontwikkelaar: *'met de komst van de nieuwe regels doet locatie er niet meer toe. Het gaat puur om wat voor recht je in handen hebt. Als belegger wil ik gewoon rechten op huurwoningenproductie. Het gaat mij*

39 Ontwikkelingslocatie Rijnenburg is een polder bij Utrecht formeel net buiten het Groene Hart. Het gaat om een ontwikkelingslocatie van 900 hectare met een grote mate van versnippering waarin 140 ontwikkelende partijen actief zijn.

om de rechten die ik straks krijg op de toekomstige woningbouwlocatie. Het denken in rechten spreekt mij wel aan. Ik zie dan ook meer mogelijkheden om te komen tot een hogere productie van huurwoningen die geschikt zijn voor beleggingsportefeuilles'. De belegger verwacht in eerste instantie onder de nieuwe wetgeving makkelijker en goedkoper aan beleggingswoningen te kunnen komen in HM-verband: *'Het doet er niet toe van wie een bepaalde locatie ooit was en wat die eigenaar daarop wilde realiseren, in de HM kijk je straks gezamenlijk voor wie welke woningen aantrekkelijk zijn en die ontwikkelt ze dan, of – in ons geval – laat ze ontwikkelen door jullie'.* Zijn gesprekspartner denkt hier anders over. De belegger licht toe dat het gunstige effect voor zijn gevoel ook samenhangt, omdat hij verwacht dat na vorming van de HM de gemeente daar een bepalende rol in gaat spelen en ontwikkelingsrechten op typen woningen gaat delen en dat de belegger daarom makkelijker beleggingswoningen zal krijgen.

Op de vraag van een ontwikkelaar of de beleggers ook geïnteresseerd zijn in participatie in een HM, dan wel een voorkeur hebben voor *'een meer traditioneel bouwclaimachtig model zoals dat bij een GEM gebruikelijk is'* antwoorden ze zeker veel kansen te zien in een herverkavelingsmaatschappij. Na lange en moeizaam verlopende onderhandelingen met verschillende ontwikkelaars over de overdacht van rechten gaan de beleggers aan het einde van de simulatie intern genuanceerder denken over hun kansen om meer rechten op ontwikkelingslocaties te verwerven. Ze hebben aan den lijve ervaren dat de nieuwe regels voor hen ook een nadeel creëren. Ze constateren dat beleggers in de praktijk vooral actief kunnen zijn en positie kunnen verwerven op locaties die ontwikkelaars te risicovol vinden, dan wel onder marktomstandigheden die ontwikkelaars te risicovol vinden om woningen in het particuliere koopsegment af te zetten. Doordat de nieuwe regels de ontwikkelaars een zeer hoge mate van zekerheid geven over de toekomstige ontwikkeling en de fasering en samenstelling naar prijsklassen onder leiding van een HM zal worden ingevuld, is een dergelijke onzekerheid er niet. Dan zullen beleggers dus in die zin alleen maar moeilijker (extra) positie kunnen verwerven, realiseren ze zich.

Verwachte en ervaren effecten op strategie

De beleggers vinden hun eigen positie in het plangebied relatief strategisch gelegen en zijn er in de eerste fase van de ontwikkeling niet uit of het aantrekkelijk voor hen is om mee te werken aan de vorming van een HM of juist niet. Wanneer de helft van de eigenaren niet geïnteresseerd is in vorming van een HM, kan de HM immers niet worden afgedwongen. De beleggers willen graag extra woningen in het plangebied verwerven omdat ze de locatie aantrekkelijk vinden. Uitgangspunt in hun strategie is dat de beleggers hetzij aan claims of aan volledig eigendom op grond willen komen om straks te kunnen participeren in de HM. De beleggers constateren in de loop van de simulatie dat de woningmarkt van Honderdduizendstad en de locatie dermate aantrekkelijk zijn dat de beleggers eigenlijk geen kans maken om 'extra' rechten op huurwoningen aan te kopen, omdat het voor ontwikkelaars altijd interessanter zal zijn om de woningen in de koop af te zetten. (De markt is, EG) *'te aantrekkelijk om als belegger aan de bak te kunnen'.* De beleggers worstelen zeker in de eerste fase van de ontwikkeling met hun positie dat de woningmarkt van Honderdduizendstad heel positief is. Net als in werkelijkheid willen de ontwikkelaars weinig weten van de belegger: ze houden altijd een beetje afstand. Ook de woningcorporaties begeven zich steeds meer in het traditionele beleggerssegment. In grote steden komen beleggers daarom moeilijker aan de slag, als gevolg van de ontwikkelingspoten van woningcorporaties, die de woningen vervolgens zelf gaan exploiteren. Bouwers zijn wel een natuurlijke partner voor de beleggers, geven ze aan, maar die hebben volgens hen soms minder marktgevoel voor goede locaties en producten. Intern speelt bij de beleggers ook nog de overweging of ze in aanvulling op deze gedachten moeten besluiten juist niet te tekenen voor toetreding in de HM en er mogelijk op te 'speculeren' dat de HM dan niet tot stand kan komen. Na een korte discussie hierover besluiten de beleggers te participeren in de HM. De overwegingen zijn in de eerste plaats: *'als we niet tekenen dan weten we zeker dat we voorlopig nog helemaal geen woningen in de IJerpolder kunnen realiseren'.* Daarnaast speelt ook een politieke overweging een rol: ontwikkelende en beleggende partijen hebben niet graag het imago dat ze een bepaalde ontwikkeling blokkeren. Strategie van de beleggers wordt dan als volgt samengevat: *'We tellen onze zekerheden en brengen onze gronden in, naar rato van inbreng kunnen we in ieder geval het recht verwerven op de realisatie van 100 woningen. Dit verschaft ons een onderhandelingspositie om een ruilproces te starten met de contingenten dure huurwoningen van andere deelnemers in de HM. En mocht de woningmarkt alsnog instorten, dan komen de ontwikkelaars op blote knieën naar ons terug'.*

Verwachte en ervaren effecten op prijzen van rechten

De beleggers verwachten bij start van de gamesimulatie transactiepreizen voor de grond te kunnen realiseren met de boeren tegen een bijna agrarische grondprijs en beperkte verwachtingswaarde. Onder deze omstandigheden kunnen ze bij inbreng van grond in de herverkevelingsmaatschappij nog een aantrekkelijke uitgangspositie hebben, schatten ze in. Bij start van de simulatie zien de beleggers al snel dat de werking van de nieuwe regels voor hen valt of staat bij de inbrengwaarde in de grond. De beleggers zien een agrarische waarde van circa 7 euro per meter als een reële grondprijs voor agrarische grond. *‘Maar wanneer de grond wat warmer is, zoals bij deze situatie, dan ga ik uit van circa 20 euro per meter’* (per m2 kavel, EG). Binnen het team wordt dit als een reële grondprijs ervaren. In de discussie wat de effecten van de nieuwe regels op de werking van de grondmarkt zijn, constateren ze gezamenlijk: *‘De grondprijzen zullen sowieso hoger worden (als gevolg van de nieuwe regels, EG): je krijgt veel meer zekerheid dat een locatie ontwikkeld kan worden en dat het door de komst van een initiatief voor een HM ook relatief op korte termijn aan bod komt’.*

Een van de beleggers heeft al vroeg in 2008 contact gezocht met de rentmeester over de verkoop van de grond en de beleggers bespreken intern hun biedingsstrategie. Uitgangspunt is dat ze vanuit de residuele waarde van de grond bij ontwikkeling met beleggingswoningen terugrekenen naar de waarde van de grond onder de huidige omstandigheden. In hun optiek gaat het om rente en risico-opslagen en een eventuele *‘kikker’* (een afspraak over het recht op waardedeling wanneer de woningen meer opleveren dan waarmee in het contract voor de overdracht van rechten mee is gerekend, EG). Ze achten het verstandig om in de bieding aan de rentmeester te rekenen met het op voorhand minimaliseren van risico's. Dit betekent dat men probeert een contract te maken met een relatief lage grondprijs voor de rechtsoverdracht, waarbij de rentmeester een forse kikker zou kunnen ontvangen. De beleggers realiseren zich dat dit betekent dat de uiteindelijke grondprijs die ze betalen aan de rentmeester relatief dicht in de buurt zal komen bij de daadwerkelijke waarde. Ze kiezen echter voor deze strategie om daarmee *‘in ieder geval aan de bak te komen’*. De berekening leidt tot een indicatieve grondwaarde voor de ruwe agrarische grond van circa 200 tot 250 euro per m2 kavel, inclusief kikker op het moment van bouwen. Wanneer de beleggers het prijspeil terugrekenen naar de situatie in 2008, met een rente van 5%, willen ze een prijs betalen van circa 160 tot 180 euro per meter (inclusief kikker). De beleggers zetten in op een grondbieding tegen een aankoopprijs van 80 euro per meter bij overdracht en bij start bouw nog eens 80 euro per meter. Binnen het beleggersteam blijft tijdens de biedingstrategie de discussie of ze wel de residuele waarde moet betalen, dan wel dichter bij de agrarische grond aan moet zitten. Ze komen daar onderling niet goed uit: Volgens hen betreft het *‘duidelijk zeer warme tot hete grond’*. Daar staat bij hen tegenover dat ze het gevoel hebben dat de inbrengwaarde waar de gemeente op lijkt te willen inzetten veel lager lijkt. Bij hen beiden leeft ook de gedachte dat dit het moment is om te acteren en niet af te wachten. De risico's op de inbrengwaarde in de HM worden voor lief genomen en ze besluiten de rentmeester een bieding te doen van 75 euro per meter ruwe grond met een met kikker als de grond bouwrijp uitgegeven worden van nog eens 75 euro per meter. (Uiteindelijk blijkt dit te laat te zijn: er is een deal over de grond met een andere partij).

Tijdens de simulatie praten de beleggers veel met ontwikkelaars over de overname van de eigendom van ontwikkelde woningen in de IJderpolder voor hun beleggingsportefeuille. Ze gaan daarin er vanuit dat een 10 tot 15% lagere beleggingswaarde voor huurwoningen gebruikelijk is ten opzichte van verkoop aan particulieren. De ontwikkelaar gaat in eerste instantie min of meer akkoord met 10% korting. De belegger is bereid woningen met een korting van 10% op de waarde in geval van particuliere verkoop over te nemen. De belegger rekent in haar voorstel voor de ruil van rechten op ontwikkeling en rechten op beleggingshuur met een 4% ontwikkelfee en 10% korting op de particuliere verkoop van de woningen. De beleggers willen zich in de simulatie, net als in hun huidige investeringsbeleid beperken tot de categorie woningen met een koopwaarde van circa 2 tot 2,5 ton per woning. *‘We zitten dan met een huurniveau van circa 8 euro per meter op een normaal beleggersmarktsegment’*. Beleggerswoningen die duurder worden dan deze aankoopbedragen zijn in hun optiek toch minder aantrekkelijk en worden in hun eigen portefeuilles als relatief risicovol ervaren. *‘Dat is meer iets voor Vesteda’*, merken ze met een knipoog op. In besprekingen binnen de HM over de inbrengwaarde van de gronden van de laatste eigenaar in het plangebied is de belegger van mening dat de inbrengwaarde van de ontwikkelaar afgewogen moet worden tegen de kosten en de risico's die gepaard gaan met een onteigeningsprocedure. Uitgaande van een onteigeningswaarde van circa 30 euro per meter grond, vindt de belegger het aantrekkelijk te

overwegen de gronden van de ontwikkelaar te onteigenen. Voordeel is dat de grond dan ook vrij van claims in de HM ingebracht kan worden.

Verwachte en ervaren effecten op transacties in rechten

De beleggers verwachten dat het aantal transacties als gevolg van de nieuwe regels gaat toenemen. Ze constateren: *'Eigenlijk zullen alle partijen proberen zoveel mogelijk grond proberen bij te kopen, misschien alleen de gemeente en de boeren niet. De nieuwe regels maken het er alleen maar aantrekkelijker op om aan de slag te gaan met dit type locaties'.*

Binnen het team wordt stilgestaan bij mogelijkheden om rechten te ruilen, dan wel grondposities bij te kopen van andere partijen in het plangebied. De partijen die ze het eerst in aanmerking nemen zijn de woningcorporaties en de boeren. De corporaties lijken een natuurlijke partner, omdat de beleggers in eerste instantie veronderstellen dat zij alleen actief zullen zijn in het lagere huursegment en de rechten op de rest van de huurwoningen zouden willen verkopen. Al bijna direct bij de start wordt de mogelijkheid besproken opties te nemen op verwerving van grondeigendom, waarbij de eigendom pas overgaat naar de belegger op het moment dat er duidelijke afspraken zijn gemaakt over het oprichten van een HM. Met dit doel hebben ze al snel besprekingen met ontwikkelaars. Een ontwikkelaar biedt aan de grondpositie over te nemen in ruil voor het terugkooprecht op de woningen, wanneer deze zijn ontwikkeld. De belegger geeft aan dit alleen te overwegen als hij meer dan de 100 woningen waar hij nu grondpositie voor in eigendom heeft, teruggeleverd krijgt van de ontwikkeling. Hij stelt voor een samenwerkingscontract te sluiten dat ze gezamenlijk optreden, vastleggen allebei actief te willen zijn in de HM en daarnaast een intentieafpraak over het verdelen van beleggerswoningen. Gezamenlijk constateren ze dat samenwerking in deze fase van de ontwikkeling globaal zal zijn. Het zijn alleen intenties. Vlak voor oprichting van de HM bespreken de belegger en de ontwikkelaar nogmaals hun intentieafpraak. Dit mondt voor de beleggers uiteindelijk niet in transacties of afspraken uit. In gesprekken met andere ontwikkelaars over transacties van rechten blijken beide gesprekspartners in te steken op verwerving van opties op gronden van de ander. De belegger stelt vervolgens voor om de financiering van het geheel op zich te nemen, in ruil voor een contingent beleggerswoningen. Alternatieve samenwerking tussen de ontwikkelaar en de belegger zou er in kunnen zitten wanneer de ontwikkelaar de 30% huurwoningen in het potentiële woningcontingent op de grond zou kunnen ruilen met de belegger voor het recht om ook de woningen van de belegger te kunnen ontwikkelen, stelt de belegger voor. Bijkomend voordeel is volgens hem dat de ontwikkelaar daarmee zijn ontwikkelingsrisico's beperkt, omdat hij dan een gegarandeerde afzet van 30% van de potentiële woningen op zijn grondpositie heeft. Uiteindelijk komen de ontwikkelaars en de belegger niet tot een overeenkomst. De beleggers evalueren intern en geven aan dat dit het lot is van een goede markt: *'dan hebben ontwikkelaars geen beleggers nodig en dan is het niks waard om een gegarandeerde afzet in één keer te hebben. Dat is altijd zo, daar verandert de HM niets aan'.*

De beleggers bespreken onderling of ze na toetreding in de HM nog hadden moeten proberen grondposities over te nemen van de gemeente. De gedachte is echter al snel dat dit waarschijnlijk ook helemaal niet kansrijk geweest zou zijn, omdat de gemeente haar eigen positie zou willen inzetten om een rol in de HM te kunnen spelen. Nu de gemeente echter een rol in de HM heeft, is het echter logisch dat de gemeente haar toekomstige contingenten zal willen verkopen. De beleggers vinden het logisch dat de gemeente een deel van de goedkoopste woningen in het contingent zal willen overdoen aan de corporatie. De beleggers zien echter ook goede mogelijkheden om juist in het middensegment woningen te kopen. Dit segment vinden zij zelf het aantrekkelijkst en de beleggers schatten in dat ontwikkelaars er minder in geïnteresseerd zullen zijn. Daarnaast besluiten ze sowieso goede banden met de gemeente te smeden, omdat ze inschatten dat deze gezien haar publiekrechtelijke rol sturing kan geven aan de samenstelling van de prijssegmenten en de verdeling koop-huur in het totale woningbouwprogramma.

Verwachte en ervaren effecten op ontwikkelingstempo

De beleggers verwachten en ervaren dat er voor complexe ontwikkelingslocaties een versnellend effect uitgaat van de nieuwe wetgeving. Dit hangt ermee samen dat betrokken grondeigenaren, respectievelijk deelnemers aan de HM, meer zekerheid hebben dat hun gronden ontwikkeld kunnen worden als woningbouwlocatie.

Verwachte en ervaren effecten op prijs-kwaliteitverhouding van woningen

De beleggers vinden dat de door de gemeente vastgestelde dichtheid in de Iederpolder van 25 woningen

per hectare relatief laag is en straks de mogelijkheid biedt om de rentabiliteit van het plan te verhogen. Ze zien ook mogelijkheden voor de ontwikkeling van appartementen in een huursegment. De dichtheid in een dergelijke ontwikkeling is dan al snel hoger dan 25 woningen per hectare. Verder doen ze geen uitspraken over de prijs-kwaliteitverhouding van de woningen. Over het programma zeggen de beleggers: *'Nu is er eigenlijk niet gerekend met stapeling, maar dat zal ongetwijfeld tijdens het proces nog wel een keer nodig zijn, als er nog allerlei financiële problemen komen, waardoor het programma omhoog moet. Ik vraag me alleen af of we nu al moeten gaan aanklaarten bij de HM om appartementen te gaan realiseren, of dat we dat later moeten gaan doen'*. Ze besluiten dit niet te doen: *'Waarschijnlijk zullen de woningcorporaties ook woningen in gestapelde vorm realiseren. De ontwikkelaars willen ook gewoon woningen in de duurdere segmenten realiseren. Dus dat komt vanzelf goed'*.

Uitgaande van een bruto aanvangsrendement van rond de 5% vinden ze de woningen in het plangebied al snel te duur voor de beleggingshuur. De beleggers willen het leeuwendeel van de woningen onder de 1.000 euro per maand verhuren. Dat betekent praktisch bij deze verdisconteringsvoet dat ze overwegend contingenten op woningen in het segment tot 250.000 euro moeten 'ruilen'. *'We kunnen niet al te dure woningen realiseren, anders kom je met je rendement niet uit'*. In de segmentatie spelen daarnaast ook de bouw- en bijkomende kosten een rol. Uitgaande van een woning van gemiddeld circa 8 euro per meter gbo en een oppervlak van circa 100 meter, dan heeft de woning een waarde van circa 192.000 euro. *'Houd je dan nog wel genoeg over om die woning van te bouwen? Het gaat dan om 60.000 euro voor de grond en daarnaast de bouwkosten. Zeker als je rekent dat je voor appartementen minder meters kavel nodig hebt. Uitgaande van circa 100.000 euro bouw- en bijkomende kosten kom je er net uit. Eigenlijk moet je gelijk al gaan stapelen'*.

Verwachte en ervaren effecten op de segmentatie van de woningen

De beleggers hebben zich tijdens de simulatie veel bezig gehouden met de effecten van de nieuwe regels op de segmentatie van de woningen. In eerste instantie verwachtten ze dat het aandeel beleggerswoningen zou kunnen toenemen als gevolg van de samenwerking in de HM. Uiteindelijk bleken de effecten beperkt. De beleggers proberen bij ontwikkelaars een extra productie van beleggerswoningen te realiseren door in eerste instantie te bluffen en aan te geven dat de ontwikkeling van het gebied 30% huur zal moeten bevatten en dat de ontwikkelaar dan maar het beste woningen aan een belegger kan leveren. Wanneer deze strategie niet aanslaat, richten ze zich niet meer op ruilen van rechten op gronden voor de HM van start gaat, maar brengen ze gewoon de eigen gronden in de HM in.

Tijdens het transactieproces over de gesegmenteerde ontwikkelingsrechten richten de beleggers zich overwegend op het exploiteren van woningen in het middensegment van de woningmarkt. In gesprek met een ontwikkelaar vatten ze hun strategie als volgt samen: *'Straks moet je binnen het plan komen tot een bepaalde verhouding van woningtypen en prijssegmenten. Die verhouding moet een relatie hebben met de inbrengwaarden van de grond. Binnen de HM als ontwikkelingsvehikel heb je straks stemverhoudingen naar rato van aandeel van de ingebrachte hectares. En binnen de HM moet je het dus eens gaan worden over wie welke rechten op de ontwikkeling van woningen je straks terugkrijgt. Wij zetten dan in op het krijgen van beleggerswoningen. Eerst gaat het straks om aantal, dan op plek en welk soort woningen je dan kunt realiseren. En als belegger ben ik dan geïnteresseerd in appartementen en rijenwoningen: niet in vrijstaande woningen. Jullie als ontwikkelaar zijn daar wel in geïnteresseerd. Ik wil als belegger alleen productierechten voor huurwoningen terug'*. De belegger vraagt of in de winstpunten een onderscheid gemaakt kan worden tussen huurwoningen en koopwoningen, omdat de eerste immers minder rendabel zijn dan de tweede. De andere partijen (overwegend gericht op de particuliere koopmarkt), zijn het hier niet mee eens. Het is immers aan de belegger zelf om te beslissen of de woningen waar hij rechten op heeft als huurwoning in de markt te zetten of als koopwoning.

Wanneer de beleggers hebben getekend voor de HM denken ze intern na over de segmentatie van hun woningen. Ze streven in totaal naar woningen die ze segmenteren over circa 4 categorieën, om zo het leegstandsrisico te beperken en de afzet van de woningen zo breed mogelijk te maken. Dit betekent dat de beleggers ook woningen in het middeldure segment op de markt willen zetten: woningen van omgerekend circa 175.000 euro (de categorie 150.000 tot 200.000 euro per woning) vinden ze ook aantrekkelijk.

Visie van de bouwer tijdens de gamesimulatie

Uitgangspositie: De bouwers hadden bij start van de gamesimulatie een grondeigendomspositie van circa 4,5 hectare in de lederpolder, als uitleglocatie. Het gebied is op dit moment in gebruik als weiland zonder bebouwing, met een grote mate van versnippering onder alle eigenaren. De bouwers hadden van hun directeur de taak meegekregen om deze grondpositie in te zetten voor het verwerven een zo groot mogelijke bouwproductie in de gehele lederpolder.

Visie en gedrag tijdens de gamesimulatie

De bouwer is positief over de nieuwe regels, in die zin dat hij verwacht dat sterk versnipperde locaties hiermee makkelijker gerealiseerd zouden kunnen worden. Daarnaast ziet hij ook voordelen in het samenwerkingsarrangement van de HM, dat de bouwer in ruil voor verkoop van kleine eigendomsposities afspraken kan maken over vergunning van de rechten op bouwproductie van (in ieder geval) de private vastgoedopgaven in het plangebied. *‘Voor mij als bouwer pakken deze regels wel gunstig uit, verwacht ik: als ik maar een kleine grondpositie heb en ik kan participeren in de HM, biedt dat prima kansen om afspraken te maken over de bouwopgave binnen de HM, of met een deel van de partijen binnen de HM. Voor ons zouden dit type regels wel aantrekkelijk zijn, denk ik.’* De bouwer blijft daarmee zijn traditionele rol als bouwer houden: de primaire interesse zit in het zekerstellen van de bouwopgave, niet in het verdienen uit het grondexploitatieproces. Hij ambieert niet als ontwikkelaar of bouwerontwikkelaar aan de slag te gaan. Tijdens de simulatie verkoopt de bouwer zijn grondposities in kleine stukken, in ruil voor afspraken over productierechten, al vóór de HM samen komt. Hij is in die zin geen directe partij in het herverkavelingsproces. Als toeschouwer bij de HM- vergaderingen, signaleert hij dat hij de discussies vanuit de HM sterk overeenkomen met de praktijk.

De bouwer schuift tijdens de simulatie aan bij de woningcorporaties en vraagt of hij rechtstreeks met hen zaken zou kunnen doen, zonder ontwikkelaar ‘ertussen’. De woningcorporaties zijn echter zeer terughoudend, ze willen niet vooruitlopen op de zaken en afspraken maken over bouwproductie zonder dat ze precies weten hoe de HM gaat functioneren.

Tijdens de HM-vergaderingen vraagt de bouwer om duidelijkheid over de afspraken die hij met de drie ontwikkelende partijen heeft gemaakt: is de HM straks gerechtigd deze opgaven aan hem te vergunnen of moeten alle HM-deelnemers ook de woningopgaven in concurrentie aanbesteden. De deelnemers schatten op grond van het Rouan-arrest (dat uitspraken doet over de aanbestedingsrichtlijnen in PPS-constructies) in dat het privaatrechtelijke deel van de opgave waarschijnlijk niet aanbestedingsplichtig zal zijn.

Verwachte en ervaren effecten op strategie

De bouwer verwoordt zijn strategie als: *‘Ik was er primair op gericht om zo snel mogelijk met de andere partijen afspraken te maken over de bouwproductie, voordat de HM van start ging’.* Later in gesprek met ontwikkelaars geeft hij aan: *‘Wij hebben als bouwers nieuwe kansen bouwproductie veilig te stellen, omdat we door grondeigendom aan tafel zitten als de bouwopgave wordt verdeeld. Voor het private deel van de opgave kan volgens mij zo’n HM voor bouwers zeer interessant zijn. Het biedt ook de kans dat bouwers hun grondeigendom zo snel mogelijk van de balans kunnen krijgen en toch afspraken kunnen maken over de bouwproductie’.*

Voor de bouwer is echter deelname in de HM volgens eigen zeggen geen direct aantrekkelijke opgave, tenzij de bouwer daarmee de bouwopgave voor een groter deel van het terrein kan veiligstellen. Het is de vraag in hoeverre dit het geval is, gezien aanbestedingsregels. Daarom wil hij net zo lief de eigendomsrechten op de grond vooraf verkopen tegen de bouwrechten die ermee verbonden zijn. De bouwer verwacht (en dat blijkt ook uit het verloop van de simulatie) dat ontwikkelaars en hij elkaar snel zullen vinden en dat deze hem willen uitkopen in ruil voor bouwproductie. Hij anticipeert op deze verwachting door zijn kavels in kleinere delen te verhandelen aan verschillende partijen. Niet alleen eist hij telkens de bouwrechten terug, maar hij maakt ook afspraken over de productierechten op de gronden van de grotere eigenaren. Tijdens de simulatie benadert hij met dit doel als eerste de grootste grondeigenaren in het plangebied.

De bouwverhuurder klaagt zich tegen onder andere de beleggers en een ontwikkelaar over de huidige marktverhoudingen in de projectontwikkelingsmarkt in Nederland. *‘Voor hete grond betaal je de hoofdprijs, dus je moet wel vroeg kopen, of héél veel geld meebrengen’.* De bouwverhuurder benadrukt dat het voor hen bijna onmogelijk is nog aantrekkelijke grondposities te kopen, zeker binnenstedelijk, maar ook om op uitleglocaties met zekerheid te kunnen ontwikkelen. *‘In de huidige markt zijn notarissen en rentmeesters zo verknoopt met agrariërs bij de aankoop van grond dat het bijna onmogelijk wordt om agrarische grond tegen een goed bedrag aan te kopen’.* Gezamenlijk constateren deelnemers dat een bouwverhuurder niet op kan tegen grote ontwikkelaars. Deze hebben een omvang van duizenden hectaren zonder dat de liquiditeitspositie in gevaar komt. *‘En dan kun je in de projectontwikkeling in Nederland lekker spelen’.* Voor een bouwverhuurder of kleine ontwikkelaar is het onmogelijk om zoveel risico te nemen, *‘die liquiditeit heb je niet’.*

Verwachte en ervaren effecten op prijzen van rechten

Tijdens de simulatie verwacht de bouwverhuurder dat de prijsvorming van de woningen niet beïnvloed zal worden door de nieuwe regels. Wel schat hij in dat vooral de prijsvorming van eigendomsrechten van ruwe bouwgrond beïnvloed zullen worden. De grond heeft een hoge verwachtingwaarde: *‘Als je over drie jaar kunt bouwen en je loopt nu aan tegen een bedrag van 200 tot 300 euro per m², in een situatie met grote zekerheid op planontwikkeling, dan is dat een heel reëel bedrag - in een normale ontwikkelingssituatie’.* Hij signaleert dat de HM een drukkende werking zal hebben op de prijsvorming van deze zekere rechten. *‘In het geval van een ontwikkeling met een HM, waarvan je ook op voorhand weet dat je de boel via een HM moet ontwikkelen is dat wel een ander verhaal natuurlijk’.* Om die reden verkoopt hij zijn grondeigendom aan de verschillende partijen tegen een waarde vergelijkbaar met de verwachte inbrengwaarde in de HM, inclusief afspraken over algemene kosten, winst en risico (die de grondprijs impliciet met circa 60 tot 80 euro per m² ophogen (indicatieve winstmarge per m² bvo), naast een zekerheid over bouwproductie). De bouwverhuurder weet een vliegwieleffect in de bouwrechten te realiseren: de verkoop van vier hectare grond, leidde tot rechten op de bouwproductie op circa 20 hectare in het plangebied.

Verwachte en ervaren effecten op transacties in rechten

De bouwverhuurder verwacht dat de transacties in rechten onder invloed van de HM zullen toenemen: ontwikkelaars zullen mee willen doen in de stijgende verwachtingswaarde van de grond en daarnaast nieuwe ontwikkelingsmogelijkheden zien. Juist het perspectief dat sprake is van een HM kan voor hen aantrekkelijk zijn omdat het hen in potentie meer sturingsmogelijkheden geeft.

Diverse ontwikkelaars informeren bij de bouwverhuurder of hij grond wil verkopen. De bouwverhuurder is daar wel toe bereid in ruil voor recht op bouwproductie. Ontwikkelaars vinden dit aantrekkelijk mits de prijs voor de waarde van de grond en de bedragen in het ontwikkelingsproces voor bouwkosten, algemene kosten en winst en risico marktconform zijn. In het tweede gesprek met de bouwverhuurder en een ontwikkelaar geeft hij aan te hebben besloten zijn grond in drie delen te verkopen en biedt de verschillende ontwikkelaars telkens circa één hectare aan. De ontwikkelaars gaan akkoord met de randvoorwaarden. De afspraken met de verschillende ontwikkelaars worden snel vastgelegd.

Verwachte en ervaren effecten op ontwikkelingstempo

De bouwverhuurder verwacht dat het ontwikkelingsproces van versnipperde locaties onder een HM meestal sneller zal verlopen dan zonder HM. Hij schat echter wel in dat het overlegproces in HM-verband veel tijd zal kosten. Hij ziet echter ook efficiencyvoordelen in het bouwproces. De bouwverhuurder schuift aan bij de volgende (vijfde of zesde) vergadering van de HM. Omdat hij van drie partijen binnen het plangebied de rechten op de bouwproductie heeft, stelt hij voor faseringsafspraken een bouwfasering te laten zijn, waarbij de partijen voor wie hij ontwikkelt allemaal in gelijke mate in de tijd aan de orde komen. De ontwikkelende partijen delen dan het risico op dezelfde manier en de bouw zelf behaalt nog steeds schaalvoordelen van een groot ontwikkelingsplan.

In de optiek van de bouwverhuurder is dit een belangrijke methode om recht te doen aan de tijdseffecten in het ontwikkelingsproces en kosten voor rente, segmentatieverschillen en risico's over alle deelnemers aan de HM naar rato van inbreng van het oppervlak mee te nemen. *‘Je hebt ook geen verschillen in afzetrisico en dat is een belangrijk voordeel’*, geeft hij aan.

Verwachte en ervaren effecten op de prijs-kwaliteitverhouding van woningen

De bouwverwerf geeft aan van nature minder oog te hebben voor de prijs-kwaliteitverhouding van de woningen. Ook andere partijen concluderen dat bouwverwerf gemiddeld genomen een minder goed marktgevoel voor goede locaties en producten te hebben dan ontwikkelaars en beleggers. Hij maakt er zich in de simulatie voor sterk dat de ontwikkeling van het plangebied gebaat is bij een sterke samenhang. Door in de bouw in zee te gaan met één bouwverwerf en één architect, kan deze samenhang in zijn beleving optimaal gewaarborgd worden.

Verwachte en ervaren effecten op de segmentatie van de woningen

De bouwverwerf verwacht dat de segmentatie van de woningen de eigendomsverhoudingen binnen de HM zullen weerspiegelen. De bouwverwerf heeft geen voorkeur voor bepaalde typen woningen ten opzichte van andere typen, al hebben ze van nature een relatief sterke positie in de samenwerking met beleggers (een segment waar bouwverwerf relatief vaker als ontwikkelaar opereren, EG).

Visie van woningcorporaties tijdens de gamesimulatie

Uitgangspositie: Van de woningcorporatie had één corporatie een grondpositie van 6,5 hectare en één corporatie geen grondpositie in de lederpolder. Het areaal van de corporatie met grond was op dit moment in gebruik als weiland zonder bebouwing, met een grote mate van versnippering onder alle eigenaren (de grondpositie bestond uit 20 kavels). Men beschikte over een goede financiële positie en de deelnemers hadden van hun directeur de taak meegekregen een zo groot mogelijk aantal woningen met een aantrekkelijk rendement te realiseren, passend binnen de doelstellingen van de corporatie.

Visie en gedrag tijdens de gamesimulatie

Tijdens de simulatie besluiten de woningcorporaties gelijk vanaf de start samen te werken. Volgens beide woningcorporaties propageert de nieuwe wet een manier van werken die in de praktijk soms al voorkomt, maar die aangevuld met een wettelijke regeling in hun optiek probleemoplossend kan werken, in versnipperde locaties. Het is een manier om complexe ontwikkelingsituaties te realiseren, zonder dat de gemeente de eigenaren in het plangebied onteigend. Uitgangspunt is volgens hen dat in de samenwerking binnen de HM de inbrengwaarde consequent gedrukt wordt en dat deelnemende partijen de locatie naar rato van (fysieke) omvang van de inbreng daadwerkelijk gaan realiseren. Uitgangspunt is dan dat het er niet om gaat op welk deel van het terrein je oorspronkelijk eigendom had, maar om te komen tot exploitabele eenheden. De corporaties geven aan dat de wetgeving het denken in posities en niet in locaties versterkt en dat dit een oplossing kan bieden voor bestaande ontwikkelingsproblemen op versnipperde uitleglocaties, maar ook op herstructureringslocaties in bestaand stedelijk gebied.

De corporatie stemt in met de strategie dat het onder de nieuwe regels voor de hand ligt om in een ontwikkelingsproces onder leiding van een HM in te zetten op winstmaximalisatie aan de *'achterkant'* (dus aan het einde van het ontwikkelingsproces, EG) en niet op winstmaximalisatie aan de *'voorkant'*. Dan houden de partijen binnen de HM immers ook het gezamenlijke belang er een goede ontwikkeling van te maken. Een ontwikkelaar van een corporatie spreekt uit dat hij inschat dat een effectieve werking van de herverkavelingswet lijkt af te hangen van het aantal partijen dat eigendom heeft in een gebied. *'Als er te veel deelnemers zijn, wordt onderhandelen en er samen uitkomen wel heel lastig'*, verwacht hij. Uiteindelijk moeten alle neuzen dezelfde kant op staan. *'Als het aantal neuzen groter is, zijn de verschillen in belangen tussen partijen zo groot, dat je er zelfs met deze wet in de hand niet uitkomt. Het is geen wondermiddel'*, geeft hij tijdens de evaluatie van de gamesimulatie aan. De woningcorporaties overleggen gezamenlijk over hun visie op de regels. Ze zijn geïnteresseerd in deelname in de HM en noemen de regels logisch. Intern wordt veel gesproken over de vraag of inbreng van grond leidend moet zijn voor het uitnemen van productierechten op woningen, of op bouwrijpe grond sec: zeker voor woningcorporaties kan het uitnemen van rechten op een aandeel in de totale omvang van de bouwrijpe grond aantrekkelijker zijn dan uitnemen van rechten in de vorm van productierechten van woningen.

Na het gesprek tussen gemeente en corporaties constateren de laatste dat de gemeente zelfs in een ontwikkelingsplan met een sterk privaatrechtelijke inslag (zoals dit), altijd een spilfunctie blijft houden in

de ontwikkeling van woningbouwlocaties. De corporaties verwachten echter dat de rol van gemeenten in een HM substantieel kleiner is dan bij actief grondbeleid. Dit doet bij hen vermoeden dat de gemeente waarschijnlijk in de praktijk helemaal niet altijd behoefte zal hebben het instrumentarium dat de wet zou bieden in te zetten. Immers: *'willen ze het niet het liefst zelf doen. Zelf onteigenen, de grondexploitatie voeren en de uitgeefbare kavels weer uitgeven. Gemeenten willen toch ook graag de winst op de grondexploitatie hebben en hun grondpositie gebruiken om de regie op het plan verder te vergroten?'*

Verwachte en ervaren effecten op strategie

De corporaties beschikken over circa 16% van het totale grondeigendom in de IJerpolder. Ze streven ernaar binnen het plangebied te komen tot een hoger aandeel sociale huur dan de 16% die ze op grond van het inbrengen van de grond zouden kunnen realiseren. Doel is minimaal 20% en liever 30% van het totale woningaantal in het plangebied, met daarin sociale huurwoningen en sociale koopwoningen. De corporaties bespreken onderling na afloop van de eerste HM-vergadering dat ze willen blijven inzetten op circa 200 woningen die zij zelf willen ontwikkelen en dat het daarnaast een goed idee is als ontwikkelaars ook nog woningen in het goedkope en middeldure segment zouden ontwikkelen. Argument voor deze manier van denken is dat bij herstructurering van woonwijken in de stad telkens minder goedkope woningen worden teruggebouwd en er dus alle rede is om op uitleglocaties meer goedkope woningen te realiseren.

De corporatie geeft ook aan afspraken te willen maken voor het in gang zetten van de herstructurering van de bestaande stad en dat ze dit uitgangspunt in de HM wil inbrengen als drukmiddel om het aandeel sociale woningen in het plangebied zo hoog mogelijk te krijgen.

Verwachte en ervaren effecten op prijzen van rechten

De woningcorporatie doet tijdens de simulatie beperkt uitspraken over de effecten van de nieuwe regels op de prijs van rechten. Ze verwacht echter geen effecten op de waarde van woningen in het plangebied. Daarnaast schat ze in dat de prijsvorming van rechten vergelijkbaar is met een normaal ontwikkelingsproces, met als belangrijkste verschil dat de winst op de grondexploitatie pas in de opstalexplotatie wordt genomen. De inbrengwaarden in de HM moeten in haar optiek vergelijkbaar blijven met de agrarische waarde, dus voor het ontstaan van verwachtingswaarde als gevolg van herverkaveling. Ze schat in dat de waarde van herverkavelingsrechten overeenkomt met de gemiddelde residuele grondwaarde van nieuwbouwwoningen in het plangebied, minus transactiekosten.

Verwachte en ervaren effecten op transacties in rechten

De woningcorporaties verwachten dat aanwijzing als potentieel herverkavelingsgebied het aantal transacties in de grondmarkt zal doen toenemen. Hoewel ze zelf niet proberen aanvullend grondeigendom in het plangebied te verwerven, komen alle ontwikkelaars en de beleggers bij hen informeren of ze grondeigendom willen verkopen. Een ontwikkelaar bespreekt een alternatieve strategie met de corporaties en suggereert dat de corporaties de grond in eigendom houden en deels voor derden opstellen in de koop laten ontwikkelen om daarmee de onrendabele top van het geheel te verminderen. Daarnaast proberen de beleggers en de bouwers ook intensiever samen te werken. De bouwer wil graag zonder tussenkomst van een ontwikkelaar de woningen van de corporaties ontwikkelen. Hij biedt met de corporaties aan samen te werken in een bouwteam met een open boekhouding, voor de ontwikkeling van de woningen op de gronden die ze heeft, dan wel het aandeel van haar claim binnen de HM. De corporaties hebben hier nog niet over nagedacht en willen dus nog niet samenwerken. De bouwer houdt vast en benoemt nog eens expliciet de voordelen: de algemene kosten zijn gunstig op het moment dat hij vier jaar productie kan maken in één gebied, er zijn schaalvoordelen en de uitvoering van het project kan efficiënt gebeuren. De corporatie vraagt concreet wat de schaalvoordelen zijn: het blijkt vooral te gaan om lagere algemene kosten.

De beleggers zien de corporaties als natuurlijke partner, omdat de beleggers veronderstellen dat zij alleen actief zullen zijn in het lagere huursegment en de rechten op de rest van de huurwoningen zouden willen verkopen. De corporaties gaan niet in op de aanbiedingen en reageren geïnteresseerd maar terughoudend. Reden voor de terughoudende reactie is dat de corporaties ernaar streven in HM-verband meer rechten op woningen (in het sociale segment) te verkrijgen, dan op grond van het aandeel in het grondeigendom verwacht mag worden. *'Als je voor een gemiddelde sociale woning een kavel van 130*

m2 rekent en voor een gemiddelde woningen in de marktsector koop 200 meter rekent, dan zouden we met onze grondposities veel meer woningen kunnen bouwen dan die 15% sociale huur en de 5% sociale koop. Ik zou in de HM toch wel willen pleiten voor het uithalen van bouwrijpe grond, naar rato van inbreng. Anders gaan we er heel veel op verliezen... Of we moeten op een andere manier gecompenseerd worden, bijvoorbeeld in de waarde van de woningen'. Dit uitgangspunt hanteert de corporatie al voor start van de eerste HM-vergadering. De corporaties rekenen erop dat ze voor een potentieel recht op een aandeel in de dure woningen in het woningbouwprogramma minimaal twee goedkope woningen terug kunnen ruilen. Dit is een basis voor het 'puntensysteem' zoals dat later in de simulatie samen met de andere HM-partijen wordt uitgewerkt.

Verwachte en ervaren effecten op ontwikkelingstempo

Halverwege geeft de corporatie aan dat er nu toch wel vaart gemaakt moet worden, omdat het ontwikkelingstempo van de locatie tot nu toe relatief traag verloopt in vergelijking met conventionele uitleglocaties. Toch verwacht de corporatie dat vooral voor versnipperde en/of complexe locaties de nieuwe regels versnellend kunnen werken, nadat alle deelnemers veel tijd en energie hebben geïnvesteerd in een HM-organisatie die elkaar vertrouwt en intensief samenwerkt.

De corporaties schatten in dat de uitvoerende fase dan betrekkelijk snel kan verlopen, ze zijn er voorstander van de woningen binnen één vlek allemaal door één architect te laten vormgeven en door één bouwer laten bouwen. Dat het dan woningen van vijf verschillende partijen zijn, maakt in de praktijk niks uit. Dit weegt voor hen zwaar, omdat het de tijdsverschillen tussen wie wat wanneer bouwt kan oplossen. Een belangrijk voordeel van een herverkavelingsmaatschappij is dat je zo het ontwikkelingsproces binnen de HM heel goed kunt stroomlijnen, geven de corporaties aan.

Verwachte en ervaren effecten op de prijs-kwaliteitverhouding van woningen

De corporaties werken intensief met de gemeente samen in het afbakenen van enkele globale kwaliteitseisen die in het masterplan opgenomen moeten worden. De woningcorporatie richt zich tijdens de simulatie steeds meer op de ontwikkeling van 200 zorgwoningen. Dit betekent dat ze vooral geïnteresseerd zijn in centraal gelegen delen van het plangebied. Ze geven de voorkeur aan drie clusters van vijftig woningen, waarvan honderd woningen in gestapelde vorm en honderd grondgebonden woningen. *'Per veld maak je één segment woningen. Je moet niet te veel differentiëren, dat is beter voor de afzet en sluit goed aan bij de wensen en eisen van woonconsumenten'.* Ze vinden het als corporatie vanuit het oogpunt van beheerkosten aantrekkelijk om hun woningen zoveel mogelijk geconcentreerd in ontwikkeling te hebben: *'Dan zijn de beheerskosten lager en kun je vanuit dat oogpunt ook een betere prijs-kwaliteitverhouding leveren'.*

Er is discussie tussen de corporaties en een ontwikkelaar over een realistische vorm van stapeling voor seniorenwoningen rond het voorzieningencluster. Discussie is de vraag of te grote concentratie van seniorenwoningen wel aantrekkelijk is voor de uitstraling van het gebied. De corporatie pleit voor hooguit drie lagen woningen boven het centrumgebied, omdat de lederpolder toch overwegend een laagbouwgebied wordt. En daarnaast zijn er mogelijkheden om ouderenwoningen geclusterd in de directe omgeving van het centrumgebied te realiseren.

Verwachte en ervaren effecten op de segmentatie van de woningen

De corporaties schatten in dat ze onder de nieuwe regels, op grond van hun eigendomspositie, kans maken een groter aandeel in de woningproductie in te kunnen zetten voor het sociale segment. Dit hangt ermee samen dat ze hun aandeel in grondareaal willen vertalen in het uithalen van een evenredig areaal aan bouwrijpe grond. Omdat de dichtheid van sociale woningen hoger kan zijn dan van vrijesectorsegmenten, verwachten ze dat de regels ertoe kunnen leiden dat het aandeel sociale woningen in het plangebied hoger kan zijn dan 'normaal'. Daar staat tegenover dat projectontwikkelaars gezamenlijk een sterke grondpositie in het plangebied hebben en dat er ook beleggers actief zijn. Deze partijen hebben allen belang bij een segmentatie in woningen waarin middeldure en dure prijssegmenten oververtegenwoordigd zijn.

Daarnaast bespreken de corporaties intern ook de eigen interesse om actief te zijn in marktsectorwoningen in het plangebied. Ze constateren dat corporaties in de praktijk steeds vaker dezelfde doelstellingen

hebben als private partijen. De woningcorporaties overwegen ook koopwoningen te ontwikkelen om de onrendabele toppen mee te verevenen. In de systematiek van woningcontingenten op basis van het winstpuntenstelsel is het echter voor de corporatie niet nodig om zelf actief te zijn het vrijemarktsegment, omdat ze op grond van de ruil van herverkavelingsrechten kan komen op een hoger aandeel sociale woningen dan op grond van het eigen grondareaal verwacht mocht worden.

Literatuur

www.afwc.nl

Acosta, R. & Renard, V. (1993). *Urban land and property markets in France*. London: UCL Press.

Administratie Planning en Statistiek (APS) (2004). *Vlaamse Regionale Indicatoren 2003* (VRIND 2003). Brussel: Administratie Kanselarij en Voorlichting.

Alchian, A.A. & Demsetz, H. (1972). Production, Information Costs, and Economic Organisation. *American Economic Review*, 62 (5), 777-795.

Alchian, A.A. & Demsetz, H. (1973). The Property Right Paradigm. *The Journal of Economic History*, 33 (1), 16-27.

Alexander, E.R. (2001). Why Planning Vs. Markets Is An Oxymoron: Asking The Right Question. *Planning and Markets*, 4, 1-8.

Alexander, E.R. (2002, juli). *Acting together: from planning to institutional design*. Paper gepresenteerd voor het XVIe Aesop Congress in Volos, Griekenland.

Alterman, R. (red.) (1988). *Private Supply of Public Services: evaluation of real estate exactions, linkage and alternative land policies*. London/New York: University Press.

Alterman, R. (2007). More than Land Assembly. Land Readjustment for the Supply of Urban Public Services. In Y. Hong & B. Needham (red.) *Analyzing Land Readjustment: Economics, Law and Collective Action* (pp. 57-86). Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.

Akro Consult, Instituut voor Bouwrecht & Afdeling Geodesie van de TU Delft (2002). *Versnelling van Vernieuwing, rapport over de mogelijkheden van versnelling en verbetering van de stedelijke vernieuwing*. (Ongepubliceerd, vertrouwelijk stuk). Den Haag: Ministerie van VROM.

Anderies, J.M., Jansen, M.A. & Ostrom, E. (2004). A Framework to Analyze the Robustness of Social-ecological Systems from an Institutional Perspective. *Ecology and Society*, 9 (1): 18.

Ball, M. (1983). *Housing policy and economic power: the political economy of owner occupation*. London, Methuen.

Ball, M. (2003). Markets and the Structure of the Housebuilding Industry: An International Perspective. *Urban Studies*, 40 (5-6), 897-916.

Ball, M. (2006). *Markets and Institutions in Real Estate and Construction*, Oxford: Blackwell.

Ball, M., Bentevegna, V., Edwards, M. & Folin, M. (red.). (1985). *Land Rent, Housing and Urban Planning: a European Perspective*. London: Croom Helm.

Barlow, J. & Duncan, S.S. (1994). *Success and Failure in Housing Provision: European systems compared*. Oxford: Pergamon.

Barker, Kate (2006). Barker review of land use planning, final report, recommendations, Norwich: HMSO

- Barzel, Y. (1998). *Economic Analysis of Property Rights* (2nd ed.). Cambridge: University Press.
- Berg, L.M. van den (1991). Kukaku - Seiri, Japanse ruilverkavelingen voor stadsuitbreiding. *Landinrichting*, 31 (1), 45-51.
- Bergh, G.C.J.J. van den (1987). *Eigendom. Grepen uit de geschiedenis van een omstreden begrip* (2e druk). Deventer, Kluwer.
- Besley, T. (1995). Property rights and Investment Incentives: Theory and Evidence from Ghana. *Journal of Political Economy*, 103 (5), 903-937.
- Besley, T. & Ghatak, M. (2008). *Creating Collateral: The de Soto Effect and the Political Economy of Legal Reform*. London: School of Economics. Opgehaald van de website <http://econ.lse.ac.uk/staff/mghatak/creatingcollateral.pdf> op 12-10-2011.
- Bilsen, V. (2001). *Een macro-economische analyse van de woningmarkt in Vlaanderen en de effectiviteit van het overheidsbeleid*. Leuven: Katholieke Universiteit. Opgehaald van de website <http://www.econ.kuleuven.ac.be/ew/academic/econhist/publications/135.pdf> op 12-10-2011.
- Blackstone, W. (1862). *Commentaries on the laws of England* (Delen I-IV) (3rd ed.). R.M. Kerr, (red.). London: John Murray.
- Blécourt, A.S. de (1918-1919). Heerlijkheden en heerlijke rechten. *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis*, I, 45-107.
- Böckstiegel, K. H. (1967a). *Die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts über Eigentumsentziehung. Eine untersuchung zu Art. 1 des Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention*. Berlin: Walter De Gruyter & Co.
- Böckstiegel, K. H. (1967b). Gilt der Eigentumsschutz der Europäischen Menschenrechtskonvention auch für Inländer? *Neue Juristische Wochenschrift*, 20, 905-909.
- Boelhouwer, P.J. & Van der Heijden, H.M.H. (1992) *Vergelijkende studie naar volkshuisvestingssystemen in Europa*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Bogaerts, M.J.M. (2002), *De relatie tussen mensen en grond*. Delft: Technische Universiteit. Opgehaald van de website http://www.gdmc.nl/publications/2002/Mensen_en_grond.pdf op 12-10-2011.
- Booth, P. (1996), *Controlling development. Certainty and discretion in Europe, the USA and Hong Kong*. London, UCL Press.
- Booth, P. (2002), *From property rights to public control. The quest for public interest in the control of urban development*. *Town Planning Review*, 73 (2), 153-169.
- Bouckaert, B. & De Geest, G. (red.). (1992). *Bibliography of law & economics*. Dordrecht: Kluwer Academic.
- Bregman, A.G., Wolff, H.W. de (2011). *Herverkaveling op ontwikkelingslocaties*. Den Haag: Instituut voor Bouwrecht,
- Brauw Blackstone Westbroek, de. (2006). *Deelopdracht zelfrealisatie en schadevergoeding*. Den Haag: Ministerie van VROM. Opgehaald van de website <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27581-26-b2.pdf> op 12-10-2011.

- Bregman, AG, D.A. Lubach, J.H. de Greef, H.D. Ploeger, H.W. de Wolff (2003), Concurrentiebevordering op ontwikkelingslocaties. Den Haag: Instituut voor Bouwrecht.
- Bromley, D.W. (1991). Environment and Economy: property rights and Public Policy. Oxford: Blackwell.
- Bruil, D.W., Backus G.B.C., Van Bavel, M.A.H.J. & Van der Hamsvoort, C.P.C.M. (2004). Verhandelbare Ontwikkelingsrechten in Limburg. Rechten voor kwaliteit, kwaliteit voor rechten. Den Haag: KnowHouse, Instituut voor Agrarisch Recht. Opgehaald van de website http://www.lei.dlo.nl/publicaties/PDF/2004/4_xxx/4_04_06.pdf op 12-10-2011.
- Buitelaar E. (2003). Neither market nor government. Comparing the performance of user rights regimes. Town Planning Review, 74 (3), 315-330.
- Buitelaar, E. (2004). A transaction-cost analysis of the land-development process. Urban Studies, 41 (13), 2539-2553.
- Buitelaar, E. (2007). The Cost of Land Use Decisions. Applying Transaction Cost Economics to Planning & Development. London: Blackwell.
- Buitelaar, E., De Deugd, B. & Geuting, E. (2004). Naar een residueel bepaalde grondprijs voor sociale woningbouw? Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, 10 (6), 56-60.
- Buitelaar, E. & Needham, B. (2007). Property rights and private initiatives. An introduction. Town Planning Review, 78 (1), 1-8.
- Buitelaar, E. & Segeren A. (2011). 'Urban structures and land: the morphological effects of dealing with property rights', in Housing Studies (accepted for publication).
- Buitelaar, E., Segeren, A. & Kronberger, P. (2008). Stedelijke transformatie en grondeigendom, Den Haag / Rotterdam: Ruimtelijk Planbureau / NAi. Opgehaald van de website http://www.rivm.nl/bibliotheek/digitaaldepot/Stedelijke_transformaties_en_grondeigendom.pdf op 12-10-2011.
- Buitelaar, E. & Sorel, N. (2009, 7 mei). Rechtszekerheid en sturingsambities in het plannersparadijs: een gespannen relatie. Paper gepresenteerd op de Plandag vanuit het Planbureau Leefomgeving in Brussel.
- Bundesministeriums der Justiz (2011). Baugesetzbuch (BauGB). Berlijn: Auteur. Opgehaald van de website <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bbaug/gesamt.pdf> op 12-10-2011.
- Burkens, M.C. (1971). Beperking van grondrechten. Deventer: Kluwer.
- Buuren, P.J.J. van, Backes, C.W. & Gier, A.A.J. de (1999). Hoofdpijnen uit het ruimtelijk bestuursrecht (3e druk). Deventer: Kluwer.
- Calabresi, G. (1970). The Costs of Accidents: A Legal and Economic Analysis. New Haven, Connecticut: Yale University.
- Caluwé, L. de, Geurts, J., Buijs, D. & Stoppelenburg, A. (1996) *Gaming: Organisatieverandering met spelsimulaties*. Den Haag: Delwel.
- Centraal Planbureau (CPB) (1999). *De Grondmarkt. Een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid*. Den Haag: Sdu Uitgevers/Auteur. Opgehaald van de website <http://www.cpb.nl/publicatie/de-grondmarkt-een-gebrekkige-markt-en-een-onvolmaakte-overheid> op 12-10-2011.

- Cheung, S.N.S. (1990), *On the new institutional economics. Discussion paper 118*. Hong Kong: University, Department of Economics.
- Claydon, J. & Smith, B. (1997). Negotiating Planning Gains through the British Development Control System. *Urban Studies*, 34 (12), 2003-2022.
- Coase, R.H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4 (16), 386-405.
- Coase, R.H. (1959). The Federal Communications Commission. *Journal of Law & Economics*, 2, 1-40.
- Coase, R.H. (1960). The Problem of Social Cost. *Journal of Law & Economics*, 3, 1-44.
- Commons, J.R. (1968). *Legal Foundations of Capitalism* (4th ed.). Madison: University of Wisconsin.
- Cooter, R. & Ulen, T. (2003). *Law & Economics* (4th ed.). Boston: Pearson/Addison Wesley.
- Corkindale, J. (1999). Land development in the United Kingdom: private property rights and public policy objectives. *Environment and Planning A*, 31 (11), 2053-2070.
- Cullingworth, J.B. (1997), *Planning in the USA. Policies, Issues and Process*. London: Routledge.
- Damme, E.E.C. van (2005). Kosten-batenanalyse liberalisering elektriciteitsmarkt gewenst. *ESB*, 90 (4464), D7-D9.
- Damme, L. van & Verdaas, C. (1996). *Plannen laten zich niet plannen. De betekenis van de WRO/Bro'85 voor de gemeentelijke beleidspraktijk*. Nijmegen: Katholieke Universiteit.
- Davids, W.J.M., Mijnsen, F.H.J. & Van Velten, A.A. (1996). *Mr. C. Asser's handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht. 3. Zakenrecht. Deel II. Zakelijke rechten* (13e druk). Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Davy, B. (2007). Mandatory Happiness? Land readjustment and property in Germany. In Y. Hong & B. Needham (red.), *Analyzing Land Readjustment. Economics, Law and Collective Action* (pp. 37-56). Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- De Alessi, L. (1991). Development of the property right approach. In E.G. Furubotn & R. Richter (red.), *The New Institutional Economics. A Collection of Articles from the Journal of Institutional and Theoretical Economics* (pp. 45-53). Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Deininger, Klaus (2003), *Land Policies for Growth and Poverty Reduction. A world bank Policy Research Report*. Washington, DC: World Bank, Oxford University. Opgehaald van de website http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSCContentServer/IB/2003/08/08/000094946_0307250400474/Rendered/PDF/multi0page.pdf op 12-10-2011.
- Deininger, K. & Feder, G. (2009). Land Registration, Economic Development, and Poverty Reduction. In G.K. Ingram & Y. Hong (red.), *Property Rights and Land Policies* (pp. 257-291). Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Demsetz, H. (1967). Toward a Theory of Property Rights. *The American Economic Review*, 57 (2), 347-359.
- Department for Communities and Local Government (2011). *Planning Policy Statement 3 (PPS3): Housing*. London: Auteur. Opgehaald van de website <http://www.communities.gov.uk/publications/planningandbuilding/pps3housing> op 12-10-2011.

- Derine, R. (1955). *Grenzen van het eigendomsrecht in de negentiende eeuw. Bijdrage tot de geschiedenis van het moderne privaatrecht*. Antwerpen: De Sikkel.
- Derksen, G. (2000). *Een thuis voor iedereen, bijzondere woonprojecten in de Europese Unie*. Hilversum: CECODHAS.
- Dieterich, H. (2006). *Baulandumlegung* (5e druk). München: C.H. Beck.
- Dietrich, H., Dransfeld, E. & Voss, W. (1993). *Urban Land & Property Markets in Germany*. London: UCL Press.
- Dixit, A.K. (1996). *The making of economic policy: A transaction-cost politics perspective*. Cambridge, Massachusetts: MIT.
- Dowall, D.E. (1988). Land policy in the United States. In G. Hallett (red.), *Land and housing policies in Europe and the USA: a comparative analysis*. London/New York: Routledge.
- Dowall, D.E. & Huang, W.S. (1998). Land Policy in the United States: A Survey. In L.J. Cho & Y.H. Kim (red.), *Ten Paradigms of Market Economies and Land Systems* (pp. 339-369). Seoul: Korea Research Institute for Human Settlements.
- Dransveld, E. & Pfeiffer, P. (2002). *Baulandbereitstellung. Der Zwischenerwerb als Weg des Baulandmanagements. Arbeitshilfe*. Dortmund: Forum Baulandmanagement NRW.
- Dransveld, E. & Pfeiffer, P. (2005). *Die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Privaten im Rahmen des Stadumbaus*. Dortmund: Forum Baulandmanagement NRW. Opgehaald van de website http://www.stadtumbauwest.info/stuw_2008/images/stories/studie%20ppp%20im%20stadtumbau.pdf op 12-10-2011.
- Duke, R.D. (1974). *Gaming: the Future's Language*. New York: Sage.
- Duke, R.D. (1980). A paradigm for Game Design. *Simulation & Games*, 3 (11), 364-377.
- Duke, R.D. (2000). A personal perspective on the evolution of gaming. *Simulation Gaming*, 31 (1), 79-85.
- Duke, R.D. & Geurts, J.L.A. (2004). *Policy Games For Strategic Management: Pathways Into The Unknown*. West Lafayette, Indiana: Purdue University.
- Ecorys Nederland (2005). *Kwaliteit en Concurrentie, Onderzoek naar het effect van concurrentie op de kwaliteit van uitleglocaties*, Den Haag: Ministerie VROM
- Ellickson, R.C. (1993). Property in land. *The Yale Law Journal*, 102, 1315-1400.
- Elsinga, M. & Hoekstra, J. (2004). *De betekenis van eigenwoningbezit. Essay in opdracht van de VROM-raad. Achtergrondstudie bij het advies Op Eigen Kracht: Eigenwoningbezit in Nederland*. Delft: Onderzoeksbureau OTB/VROM-raad. Opgehaald van de website <http://www.rli.nl/sites/default/files/Op%20eigen%20kracht%2011-2004%20achtergrondstudie.pdf> op 12-10-2011.
- Erp, J.H.M. van (2006). *European and National Law: Osmosis of growing antagonism?* (Walter van Gerven Lectures (6)). Leuven: Leuven Center for a Common Law of Europe.
- Evans, A.W. (2004). *Economics & Land Use Planning*. Oxford: Blackwell.

- European Commission. Directorate-General for Regional Policy (2000). *The EU compendium of Spatial Planning Systems and Policies*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Feder, G. & Feeny, D. (1991). Land Tenure and Property Rights: Theory and Implications for Development Policy. *World Bank Economic Review*, 5 (1), 135-153.
- Feenstra, R. & De Smidt, J.T. (red.). (1973). *Geschiedenis van het vermogensrecht, tekstenboek*. Deventer: Kluwer.
- Fernandes, E. (2008, 2-3 juni). *The Linkage Between Land Titling and Credit Accessibility for the Urban Poor*. Paper gepresenteerd tijdens de conferentie Land Policies and Property Rights in Cambridge, Massachusetts.
- Fischel, W. A. (1978). A Property Rights Approach to Municipal Zoning. *Land Economics*, 54 (1), 64-81.
- Fischel, W.A. (1980). Zoning and the Exercise of Monopoly Power: a Reevaluation. *Journal of Urban Economics*, 8 (3), 283-293.
- Fischel, W.A. (1985). *The Economics of Zoning Laws: A Property Rights Approach to American Land Use Controls*. Baltimore: Johns Hopkins University.
- Franklin, B. (1907). Queries and Remarks respecting Alterations in the Constitution of Pennsylvania. In A.H. Smyth (red.), *The Writings of Benjamin Franklin, Vol. 10* (pp. 54-59). London: The Macmillan Company.
- Furubotn E.G. & Pejovich S. (red.) (1974). *The Economics of Property Rights*. Cambridge, Massachusetts: Ballinger.
- Furubotn, E.G. & Richter, R. (1991). The New Institutional Economics: An Assessment. E.G. Furubotn & R. Richter (red.), *The New Institutional Economics: A Collection of Articles from the Journal of Institutional and Theoretical Economics* (pp. 1-32). Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Geest, H.J.A.M. van & Hödl, P.J. (2002). *Wet op de Ruimtelijke Ordening* (2e druk). Deventer: Kluwer.
- Geurts, J.L.A., Joldersma, F. & Roelofs, E. (1998). *Gaming/simulation for policy development and organizational change*. Tilburg: Tilburg University.
- Geuting, E.W.A.M. (2005). Ontkoppeling van eigendom en bouwrecht, *Economische Statistische Berichten*, 90, 316-317.
- Geuting, E.W.A.M. (2007). Proprietary governance and property development. Using changes in the property-rights regime as a market based policy tool. *Town Planning Review*, 78 (1), 22-39.
- Geuting, E.W.A.M. (2009). Geïntegreerde concessies van vastgoed en openbaar vervoer, *Stedenbouw en Ruimtelijke ordening*, 3, 44-47.
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration..* Cambridge: Polity.
- Gore, T. & Nicholson, D. (1991). Models of the land-development process: a critical review. *Environment and Planning A*, 23 (5), 705-730.
- Gräler, J.G. (2003). *Mandeligheid. Een wetenschappelijke proeve op het gebied van de rechtsgeleerdheid*. Amsterdam: Stichting tot Bevordering der Notariële Wetenschap.

- Greef, J. H. de (1997). *Het gevecht om het residu*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Groetelaers, D.A. (2004). *Instrumentarium locatieontwikkeling. Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderde marktsituatie*. Delft: DUP Science.
- Groetelaers, D.A. & Ploeger, H.D. (2007). Privaatrecht: ook hier geldt 'meten is weten'. *Nederlands tijdschrift voor burgerlijk recht*, 24 (7), 306-307.
- Groetelaers, D.A., Ploeger, H.D. & Van Rij, H.E. (2006). *Grondbeleid en grondbeleidsinstrumenten in relatie tot doelbereiking nota ruimte*. Delft: Onderzoeksinstituut OTB.
- Groot Nibbelink, J.B. (2001). Stedelijke herverkaveling in de stadsrandzone. *Rooilijn*, 34 (9), 435-441.
- Guy, S. & Henneberry, J. (red.) (2002). *Development & Developers. Perspectives on Property*. Oxford: Blackwell.
- Haan, P. de (1983). *Onroerend-goedrecht: Bestemming*. Deventer: Kluwer.
- Haan, P. de (1985). *Voorontwerp tot wijziging van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing*. Delft/ Amsterdam: onbekend.
- Haan, P. de (1988). *Onroerend-goedrecht: Landinrichting*. Deventer: Kluwer.
- Haila, A. (2006, 21 december). *Defining rights: challenge to urbanism and urban studies*. Paper gepresenteerd op Internationale Conferentie ter ere van de stichting van de Osaka City University Urban Research Plaza. Opgehaald van de website http://www.ur-plaza.osaka-cu.ac.jp/en/2006/12/061221speaker_04.pdf op 12-10-2011.
- Hallett, G. (red.) (1988). *Housing and Land Policies in Europe and the USA: A Comparative Analysis*. London: Routledge.
- Hardin, G. (1968). Tragedy of the commons. *Science*, 162 (3859), 1243-1248.
- Harrison, A.J. (1977). *Economics and Land Use Planning*. London: Croom Helm.
- Harvey, J. (1987) *Urban Land Economics: The Economics of Real Property* (2nd ed.). London: Macmillan.
- Hazel, R. van den, Vaessen, M. & Wolff, H.W. de (2007). *Gemeenschappelijke Private Stedelijke Vernieuwing. Een regeling voor samenwerking tussen eigenaren bij vernieuwing en beheer*. Arnhem: Onderzoeksbureau OTB, Seinpost Adviesbureau. = website <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-64691.pdf>
- Hazeu, C.A. (2000). *Institutionele economie. Een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*. Bussum: Coutinho.
- Healey, P. (1991). Urban Regeneration and the Development Industry. *Regional Studies*, 25 (2), 97-110.
- Healey, P. (1992). An Institutional Model of the Development Process. *Journal of Property Research*, 9 (1), 33-44.
- Healey, P. & Barrett, S.M. (1991). Structure and Agency in Land and Property Development Processes: Some Ideas for Research. *Urban Studies*, 27 (1), 89-103.
- Heijligers, R. Mauric (2004) *Institutiones Modernes*, Amsterdam.

- Heikkila, E.J. (2000). *The Economics of Planning*. New Brunswick, New Jersey: Rutgers University Center for Urban Policy Research.
- Heller, M.A. (1998). The Tragedy of the Anticommons: Property in the Transition from Marx to Markets. *Harvard Law Review*, 111 (3), 621-688.
- Hemerijck, A. (2003). Vier Kernvragen van Beleid. *Beleid en Maatschappij*, 30 (1), 3-19.
- Hennipman, P. (1995). *Welfare economics and the theory of economic policy*. D.A. Walker, A. Heertje & H. van den Doel (red.). Cheltenham: Edward Elgar.
- Heyman, H.W. (2004). Contents of the Real Right: Dogmatic Rigidity and Pragmatic Flexibility of Dutch Property Law. In S.E. Bartels & J.M. Milo (red.), *Contents of Real Rights* (pp. 71-81). Nijmegen: Wolf Legal.
- Hijma, J. & Olthof, M.M. (2008). *Compendium Nederlands Vermogensrecht* (11e druk). Deventer: Kluwer.
- Hochman, O. & Ofek, H. (1979). A theory of the behavior of municipal governments: The case of internalizing pollution externalities. *Journal of Urban Economics*, 6 (4), 416-431.
- Hondius, E.H., Schippers, J.J. & Siegers, J.J. (1991). *Rechtseconomie en recht, kennismaking met een vakgebied in opkomst*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Hong, Y. & Needham, B. (red.). (2007). *Analyzing Land Readjustment: Economics, Law and Collective Action*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Hohfeld, W.N. (1919). *Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning and Other Legal Essays* W.W. Cook (red.). New Haven: Yale University.
- Hodgson, G.M. (2002). The Legal Nature of the Firm and the Myth of the Firm-Market Hybrid. *International Journal of the Economics of Business*, 9 (1), 37-60.
- Hollenberg, A. (1978). *Grondpolitiek in Nederland. Overzicht van wetten, regelingen, programma's, discussies en cijfers*. Doetinchem: Misset.
- Hondius, E.H. (2001). *Nieuwe methoden van privaatrechtelijke rechtsvinding en rechtsvorming in een Verenigd Europa*. Amsterdam, Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen. Opgehaald van de website http://www.knaw.nl/Content/Internet_KNAW/publicaties/pdf/20001032.pdf op 12-10-2011.
- Honoré, A.M. (1961). Ownership. In A.G. Guest (red.) *Oxford Essays in Jurisprudence* (Volume 107) (pp. 112-128). Oxford: Oxford University.
- Huijgen, W.G. (1995). *Economisch eigendom*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Huisman, C.J. (2004). Gebiedsuitbreiding voor de projectontwikkelaar? Een onderzoek naar de gehanteerde rolverdeling bij gebiedsontwikkelingsprocessen op VINEX-locaties met daarbij een toetsing aan de wens van meer marktwerking op de woningmarkt, afstudeeronderzoek, Enschede: TU Twente
- Immink, P.W.A. (1959). Eigendom en heerlijkheid. Exponenten van tweeërlei maatschappelijke structuur. *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis*, 27, 36-74.
- Interdepartementaal Beleidsonderzoek Grondbeleid, (2000). Grond voor beleid.

- Jacobs, H.M. (1998). The Wisdom, But Uncertain Future of the Wise Use Movement. In H.M. Jacobs (red.) *Who Owns America? Social Conflict Over Property Rights* (pp.29-44). Madison, Wisconsin: University of Wisconsin.
- Jacobs, H.M. (2006). *The Taking of Europe: Globalizing the American Ideal of Private Property* (working paper). Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Jansson, L. & Eriksson, G. (2002, 19-26 april). *Reforming the Swedish Cadastre*. Paper ten behoeve van het FIG XXII International Congress in Washington, D.C. Opgehaald van de website http://www.fig.net/pub/fig_2002/Ts7-12/TS7_12_jansson_eriksson.pdf op 12-10-2011.
- Jong, J. de (2005). Eigendom, bouwrecht en concurrentiebevordering op ontwikkelingslocaties. *Bouwrecht*, 6, 499-504.
- Jong, J. de (2007). Privaatrechtelijke aspecten van grondverwerving. In A.G. Bregman, M.A.B. Chao-Duivis, C.E.C. Jansen & A.Z.R. Koning (red.), *Masterstudie Institutioneel Kader: de invloed van regels op de organisatie, het verloop en de resultaten van bouwprocessen* (pp. 137-143). Den Haag: Instituut voor Bouwrecht.
- Jong, J. de (2007, oktober). Blijft erfpacht de moeite waard? Publiekrechtelijke randvoorwaarden van het erfpachtstelsel. *RFPCHT. 111 Jaar Erfpacht Amsterdam* (pp. 199-213). Amsterdam: Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam. Opgehaald van de website <http://www.oga.amsterdam.nl/bijlagen/downloads/111%20jaar%20rfpcht%20amsterdam-lowres.pdf> op 12-10-2011.
- Jong, W.M. de (1999a). *Institutional transplantation. How to adopt good transport infrastructure decision-making ideas from other countries?* Delft: Eburon.
- Jong, W.M. de (1999b). Survival of the institutionally fittest concepts. *Journal of Memetics; Evolutionary Models of Information Transmission*, 3 (1), 1-18.
- Johnston, R.A. & Madison M.E. (1997) From Landmarks to Landscapes: A Review of Current Practices in the Transfer of Development Rights. *Journal of the American Planning Association*, 63 (3), 365-379.
- Kalbro, T. (2002). *Land Readjustment. The Swedish Experience* (working paper). Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Kam, G.R.W. de & Diekerhof, I. (2006). *Aanpakken op de grondmarkt. Onderzoek naar strategieën van corporaties in grondbeleid*. Hilversum: Aedes.
- Kam, G.R.W. de & Lubach, D.A. (2005) vertrouwelijke notitie
- Kam, G.R.W. de & Lubach, D.A. (2007). Tradable building rights and the financing of urban renewal. *Town Planning Review*, 78 (1), 103-117.
- Kam, G.R.W. de & Needham, D.B. (2002). Woningcorporaties op de grondmarkt. *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 8 (3), 35-40.
- Kaufmann, D., Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2003). *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002* (working paper). Washington, D.C.: The World Bank. Opgehaald van de website http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=405841 op 12-10-2011.
- Keers, G.P. & Rhode, W. (1991). *Buitenlands grondbeleid in Nederlands perspectief*. Den Haag: Ministerie van VROM.

- Keogh, G. & D'Arcy, E. (1994). Market Maturity and Property Market Behaviour: A European Comparison of Mature and Emergent Markets. *Journal of Property Research*, 11, 215-235.
- Keogh, G. & D'Arcy, E. (1997). Towards a property market paradigm of urban change. *Environment and Planning A*, 29, 685-706.
- Keogh, G. & D'Arcy, E. (1999). Property Market Efficiency: An Institutional Economics Perspective. *Urban Studies*, 36 (13), 2401-2414.
- Ketelaar, F.C.J. (1978). *Oude zakelijke rechten vroeger, nu en in de toekomst*. Den Haag/Zwolle: Universiteit Leiden/W.E.J. Tjeenk Willink.
- Korthals Altes, W.K. (2006). Stagnation in housing production: another success in the Dutch 'planner's paradise'? *Environment and Planning B: Planning and Design* 33 (1), 97-114.
- Korthals Altes, W.K. (2006, oktober). Het gras bij de burens is immers altijd groener. *Dossier Grondbeleid in discussie*, 22, 18-19. Opgehaald van de website http://www.kei-centrum.nl/websites/kei/files/KEI2003/documentatie/Bouwfonds-dossier_grondbeleid-okt2006.pdf op 12-10-2011.
- Korthals Altes, W.K. (2008). Actief grondbeleid betaalt zich terug. *Property Research Quarterly*, 7 (1), 22-27.
- Korthals Altes, W.K., Groetelaers D.A. (2000) De ontwikkeling van uitbreidingslocaties: context en praktijk, VVG Achtergrondinformatie
- Krabben, E. van der (1995). *Urban Dynamics: A Real Estate Perspective. An institutional analysis of the production of the built environment*. Amsterdam: Thesis Publishers.
- Krabben, E. van der & Needham, B. (2009). Land readjustment for value capturing. A new planning tool for urban redevelopment. *Town Planning Review*, 79 (6), 651-672.
- Krueckeberg, D.A. (1995). The Difficult Character of Property. To Whom Do Things Belong? *Journal of the American Planning Association*, 61 (3), 301-309.
- Kruijt, B., Needham, B. & Spit, T. (1990). *Economische grondslagen van grondbeleid*. Amsterdam: Stichting voor Beleggings- en Vastgoedkunde.
- Kruijt, B. & Needham, B. (1980). *Grondprijsvorming en grondpolitiek: theorie en praktijk*. Leiden: Stenfert Kroese.
- Künneke, R.W. (1992). De verdeling van eigendomsrechten als bestuurskundig vraagstuk. *Bestuurskunde*, 1-4, 194-203.
- Kushner, J. A. (2003). *Comparative Urban Planning Law: An Introduction to Urban Land Development in the United States Through the Lens of Comparing the Experience of Other Nations*. Durham, North Carolina: Carolina Academic Press.
- Lai, L.W.C. (1994). The economics of land-use zoning. A literature review and analysis of the work of Coase. *Town Planning Review*, 65 (1), 77-98.
- Lai, L.W.C. (1997). Property rights justifications for planning and a theory of zoning. *Progress in planning*, 48 (3), 161-245.
- Lai, L.W.C. (2005). Neo-Institutional Economics and Planning Theory. *Planning Theory*, 4 (1), 7-19.

- Laverman, W. (2005, september). Verhandelbare ontwikkelingsrechten, een idee voor Nederland? *Building Business*, 7. Opgevraagd van de website <http://www.buildingbusiness.com/artikel.asp?ID=1341> op 12-10-2011.
- LBS – Westdeutsche Landesbausparkasse (1998). *LBS-Stadtwappenverleihung 1998 - Baulandmobilisierung im Ballungsraum*. Münster.
- Levinson, A. (1997). Why oppose TDRs?: Transferable development rights can increase overall development. *Regional Science and Urban Economics*, 27 (3), 283-296.
- Lincoln Institute of Land Policy (2000). The International Experience in Leasing Public Land.
- Lindblom, C.E. (2001). *The Market System: What It Is, How It Works and What to Make of It*. New Haven, Connecticut: Yale University.
- Lindemann, M. (2001). *Property rights; investigation of property rights and their significance for spatial development policies*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Lohman, P.A.G. DL.1: Waardebepaling bij stedelijke herverkaveling (in het kader van winkel- en bedrijvenplan). DL.2: Financiële en geldelijke regelingen bij stedelijke herverkaveling. Locatie, OTB Archief 1986, JB 496.
- Lueck, D. & Miceli T.J. (2005). Property Law. In A.M. Polinsky & S. Shavell (red.), *Handbook of law & economics* (Volume 1) (pp.183-257). Amsterdam: North-Holland.
- Luijt, J. (2003). *Verhandelbare ontwikkelingsrechten. Ervaringen in de VS, effectiviteit en toepasbaarheid in Nederland*. Den Haag, LEI.
- Machemer, P.L. & Kaplowitz, M.D. (2002). A framework for Evaluating Transferable Development Rights Programmes. *Journal of Environmental Planning and Management*, 45 (6), 773-795.
- Markus, F. (2003). Rotterdam neemt afscheid van erfpacht. *Vastgoed*, 78 (4), 48-50.
- Marlet, G.A. (2003). Gemeentefonds mist grond. *Economische Statistische Berichten*, 88, 155-157.
- Mastik, H. (2002) *Responsief Simuleren. De speelruimte voor leren en sturen in meerduidige context* (proefschrift). Delft: Eburon.
- Mastik, H., Scalzo, R.G., Termeer, C.J.A.M. & In 't Veld, R.J. (1995). *Simulatie van Wetgeving. Een verkenning van gebruiksmogelijkheden van spelsimulatie voor ex ante evaluatie van wetgeving*. Rotterdam: CDWO/SAW.
- Mastik, H., Peters, V., Scalzo, R.G. & Vissers, G. (1996). Terra Nova, a Game on the Social Surroundings of the Environment. In V. Bisters (red.), *Simulation and gaming for sustainable development* (pp. 63-73). Riga: Environmental Publishers Vide.
- Meijers, E.M. (1948). *Algemene Leer van het Burgerlijk Recht, Deel I. De Algemene Begrippen van het Burgerlijk Recht*. Leiden: Universiteit Leiden.
- Micelli, E. (2002). Development Right Markets to Manage Urban Plans in Italy. *Urban Studies*, 39 (1), 141-154.
- Ministerie van Economische Zaken, (februari 2008). *Onderzoek marktwerkingsbeleid*. Den Haag.
- Ministerie van VROM (2001). *Op grond van nieuw beleid. Nota Grondbeleid*. Den Haag.

- Muñoz Gielen, D. & Korthals Altes, W. (2007). Lessons from Valencia. Separating infrastructure provision from land ownership. *Town Planning Review*, 78 (1), 61-80.
- Munzer, S.R. (1990). *A Theory of Property*. Cambridge: Cambridge University.
- Nadin, V. (2002). Visions and Visioning in European Spatial Planning. In A. Faludi (red.), *European Spatial Planning: Lessons for North America* (pp. 121-137). Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Nadin, V., Hawkes, P., Cooper, S., Shaw, D. & Westlake, T. (1997). *The EU Compendium of Spatial Planning systems* (Regional Development Studies 28). Brussels: European Commission.
- Needham, B. (1995). Strategieën voor regulering van de vastgoedmarkt. In J. Brouwer & H. Voogd (red.), *Investeren in ruimte* (pp. 82-87). Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Needham, B. (2000). Property rights. In: *The International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*. Oxford: Elsevier.
- Needham, B. (2001). De markt is een maaksel van de maatschappij. In B. Dankbaar & J. Jonker (red.), *Meer dan overheid en markt. Management in de nieuwe economie* (pp. 47-50). Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Needham, B., & De Kam, G. (2004). Understanding how land is transacted: Markets, rules and networks, as illustrated by housing associations. *Urban Studies*, 41 (10), 2061–2076.
- Needham, B. (2005). The New Dutch Spatial Planning Act: Continuity and Change in the Way in Which the Dutch Regulate the Practice of Spatial Planning. *Planning Practice and Research*, 20 (3), 327-340.
- Needham, B. (2006). *Planning, Law and Economics: The Rules We Make for Using Land*. London/New York: Routledge.
- Needham, B. (2007). *Dutch land use planning: planning and managing land-use in the Netherlands*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Needham, B. & Geuting, E. (2006). *Afschaffing van het Zelfrealisatiebeginsel, Economische Effecten*. Nijmegen: Radboud Universiteit, Faculteit der Managementwetenschappen, Onderzoeksgroep Governance and Places. Opgehaald van de website <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27581-26-b3.pdf> op 12-10-2011.
- Nelisse, P. (2008). *Stedelijke Erfpacht*. Amsterdam: Reed Business.
- Newman, P. & Thornley, A. (1996). *Urban planning in Europe: international competition, national systems & planning projects*. London: Routledge.
- Nieuwenhuis, J.H. (2010). *Hoofdstukken vermogensrecht* (9e druk). Deventer: Kluwer.
- North, D.C. & R.P. Thomas (1973). *Rise of the Western World, a new economic history*. Cambridge: University Press.
- North, D.C. (1990). A transaction cost theory of politics. *Journal of Theoretical Politics*, 2 (4), 355-367.
- Oostrom-Streep, N. C. van (2006). *De kwalitatieve verplichting*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Overwater, P.S.A. (2002). *Naar een sturend (gemeentelijk) grondbeleid. Wie de grond heeft, die bouwt*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

- Ostrom, E. (1990) *Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oude Veldhuis, M.C., Rompelman, D.A. & Fokkema, J. (2000). *Neprom 1974 - 2000 werken aan ruimtelijke ontwikkeling*. Voorburg: Neprom.
- Pejovich, S. (1979). *Fundamentals of economics: a property rights approach*. Fischer Institute.
- Pennington, M. (1999). Free market environmentalism and the limits of land use planning. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 1 (1), 43-59.
- Pennington, M. (2002). *Liberating the land. The case for private land-use planning*. London: The Institute of Economic Affairs.
- Peters, V., Kuppevel, H. van (1992). Spelen met de volkshuisvesting, *Corporatie magazine*, 3 (22), 26-28.
- Peters, V. & Westelaken, P. van de (2005). *Spelsimulatie & gaming. Checklist voor het opstellen van de specificaties van ontwerp*. Nijmegen: Samenspraak Advies.
- Peters, V. (1994). *Spelsimulatie & gaming Systeemanalyse: ontwerpen van onderzoek*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Peters, V. G. Vissers, G., & Heijne, G. (1996). The validity of games. In: A. Garcia-Carbonell & F. Watts (Eds.), *Simulation now! (Simulacion Iya!)*. *Learning through experience: the challenge of change*. 26th Annual International Conference, ISAGA. Valencia: Diputacio de Valencia.
- Pigou, A.C. (1920). *The economics of welfare*. London: Macmillan.
- Reehuis, W.H.M., Heisterkamp, A.H.T., Maanen, G.E. van, & Jong, G.T. de (2006). *Goederenrecht. Het Nederlands burgerlijk recht deel3* (12e druk). Deventer: Kluwer.
- Ploeger, H.D. (2008). *Principles, definitions and model rules of European land law?* 13th Ius Commune Conference, 28 november 2008, Amsterdam.
- Ploeger, H.D., Groetelaers, D.A. & Veen, M. van der (2005). *Planning and the fundamental right to property*. Conference of the Association of European Schools of Planning, 13-17 juli 2005, Wenen.
- Ploeger, H.D. (2007). Eigendom van onroerende zaken. In: Van Schaick, A.C., Hartlief, T. & Du Perron, C.E. (Eds.), *Wet en rechtspraak burgerlijk wetboek, boeken 3, 5 en 6* (pp. 294-300). Deventer: Kluwer.
- Ploeger, H.D. & Groetelaers, D.A. (2007). The importance of the fundamental right to property for the practice of planning: an introduction to the case law of the European Court of Human Rights on article 1, protocol 1. *European planning studies*, 15 (10), 1423-1438.
- Polanyi, K. (1957). *The great transformation. The political and economic origins of our time*. New York: Rinehart.
- Posner, R.A. (1993). The new institutional economics meets law & economics. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 149 (1), 73-87.
- Powelson, John. P. (1988). *The story of land: a world history of land tenure and agrarian reform*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Practical Law Company (2004). *Corporate Real Estate*

- Provincie Limburg (2007). *VORm, Monitor en evaluatie. 2 jaar werken met de verhandelbare ontwikkelingsrechten methode*. Maastricht.
- Provincie Limburg (2008). *Monitorrapportage ruimtelijke kwaliteitsinstrumenten Provincie Limburg*. Maastricht.
- PRP Planning & University of the West England (2002). *European Planning Systems Update*. London : Department for Transport, Local Government and the Regions.
- Pruetz, R. (1997). *Saved by Development: Preserving Environmental Areas, Farmland and Historic Landmarks with Transfer of Development Rights*. Burbank, CA: Arje Press.
- Pruetz, R. (2003). *Beyond Takings and Givings: Saving Natural Areas, Farmland and Historic Landmarks with Transfer of Development Rights and Density Transfer Charges*. Marina Del Rey, CA: Arje Press.
- Pryke, M. & Lee, R. (1995). Place your bets: towards an understanding of globalization, socio-financial engineering and competition within a financial centre. *Urban Studies*, 32 (2), p. 329-344.
- Putten, E. van der, Lint, R. de & Wolff, H.W. de (2004). Stedelijke herverkaveling: Motor voor vernieuwing van particulier bezit. *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 10 (5), 27-31.
- Putten, E. van der, Bregman, A., Wolff, H.W. de & Hekken, D. van (2002). *Versnelling van herstructurering. Rapport over de mogelijkheden van versnelling en verbetering van de stedelijke herstructurering*. Onderzoek in opdracht van ministerie van VROM door Akro Consult, Instituut voor Bouwrecht en Afdeling Geodesie TU Delft.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2003). *Enquête Bouwnijverheid. Eindrapport Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid*. Tweede Kamer, Vergaderjaar 2002-2003, 28 244, nrs.5-6. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Regt, W. de, Geuting, E., Kam, G. de (2005). *Grondbeleid voor aan voorwaarden gebonden woningeigendom, bevindingen uit de praktijk*. Nijmegen: Radboud Universiteit, GAP.
- Renard, F. (1998). Market Economy and Landownership/Use in advanced countries: the French system. *Ten Paradigms of Market Economies and Land Systems*. Kyonggi-do.
- Renard, V. (2007). Property rights and the 'transfer of development rights'. Questions of efficiency and equity. *Town Planning Review*, 78 (1), 41-60.
- Renard, V. (2008). *Trends of property rights protection and spatial planning in selected western European countries* (First draft). Paper voor de Internationale conferentie 'Land policies and property rights', 1-3 juni 2008, Cambridge.
- Richelle, J.N.M. (2000). *Grond voor beleid: eindrapportage interdepartementaal beleidsonderzoek grondbeleid*. Den Haag: Werkgroep IBO Grondbeleid.
- Ringeling, A. (2002). *An instrument is not a tool*. Paper for the conference Instrument Choice in Global Democracies, 26-28 september 2002, Montreal.
- Rodrigues Lopes, D.L. (2006). IE Burenrechten, mandeligheden, erfdienstbaarheden, kwalitatieve rechten en verplichtingen, kettingbedingen. In: *Praktijkboek Onroerend Goed* (pp. 1-243) (losbladige uitgave). Deventer: Kluwer.
- Sagaert, V. (2005). Het goederenrecht als open systeem van verbintenissen? Bedenkingen bij de eenmaking van het vermogensrecht" *TPR*, 2005/3

- Sagaly, L.B. (1997). Negotiating for public benefits: the bargaining calculus of public-private development, *Urban Studies*, 34 (12), 1955-1970.
- Schama, S.(1987). *The Embarrassment of Riches: An Interpretation of Dutch Culture in the Golden Age*. NewYork: Alfred A. Knopf.
- Scharpf, F. (1997). *Games real actors play: Actor-centered institutionalism in policy research*. Boulder, CO: Westview Press.
- Scheffer, A. (1956). *De stedelijke ruilverkaveling*. OTB Delft.
- Schlager, E.& Ostrom E. (1992). Property rights regimes and natural resources: a conceptual analysis. *Land economics*, 68 (3), 249-262.
- Schloffer, C. (2000). *Die Möglichkeiten der Umlegung im niederländischen Städtebau* (Afstudeerscriptie, afdeling Geodesie TU Delft). Delft.
- Schütte, A., Schoonhoven, P. & Dolmans Bude, I. (2002), *Commercieel vastgoed. Handboek voor starters en professionals*. Reed Business.
- Segeren, A., Verwest F., Needham, B. & Buitelaar, E. (2007). (Re)designing markets for land use decisions, private initiatives in a publicly determined context: lessons drawn from other policy fields. *Town Planning Review*, 78 (1), 9.-22.
- Segeren, A., Groen, J., Needham, B. (2005). *De markt doorgrond: een institutionele analyse van grondmarkten in Nederland*. Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/ Ruimtelijk planbureau.
- Segeren, A. (2007). *De grondmarkt voor woningbouwlocaties*. Den Haag: NAI Uitgevers/ Ruimtelijk planbureau.
- SEV & Ekkelboom, J. (2004). Particulier opdrachtgeverschap als stimulans voor stedelijke vernieuwing, *Het experiment*, 20 (1).
- Shavell, S. (2003). *Economic Analysis of Property law* (NBER Working Paper 9695). National Bureau of Economic Research website: <http://www.nber.org/papers/w9695>.
- Shepsle, K. A. (1989). Studying Insitutions: Some Lessons from the rational Choice Approach. *Journal of theoretical Politics*, 1 (2), 131-149
- Siegan, B. H. (1972). *Land use without zoning*. Lexington, MA: Lexington.
- Siegan, B. H. (1970). Non-zoning in Houston. *Journal of Law & Economics*, 13 (1), 71–147.
- Sjaastad, E. & Bromley D.W. (2000). The prejudices of property rights: on individualism, specificity, and security in property rights regimes. *Development Policy Review*, 18 (4), 365-389.
- Slagter, W.J. (1968). *Juridische en economische eigendom*. Rede uitgesproken ter gelegenheid van de 55e Dies Natalis der Nederlandse Economische Hogeschool, Hogeschool voor Maatschappijwetenschappen, door de rector magnificus prof.mr. W.J. Slagter, vrijdag 8 november 1968, Rotterdam.
- Snijders, W. (2005). Ongeregeldheden in het vermogensrecht (I) en (II), *WPNR 05/6607, 6608*, pag. 79 -85 en 94 – 102.
- Sorensen, T. (1994). Further thoughts on Coasian approaches to zoning. A response to Lai Wai Chung. *Town Planning Review*, 65 (2), 197-203.

- Soto, H. de (2000). *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York: Basic Books.
- St. tot bevordering der Notariële Wetenschap (1981, 10 april) *Economisch Eigendom. 16e Landelijk Notarieel Studentencongres Leiden* (Ars Notariatus XXIV). Deventer: Kluwer.
- Stake, J.E. (2000). Decomposition of Property Rights. In B. Bouckaert & G. de Geest (red.), *Encyclopedia of Law & Economics* (Vols. I-V) (pp. 32-61). Cheltenham: Edward Elgar.
- State of California, Office of Planning and Research, *General Plan Guidelines*, 1987
- Stec Groep in opdracht van IBO (2000) *Meer weten over het buitenland, landenrapportages*, Nijmegen
- Stec Groep in opdracht van SEV (2006), *Quickscan: prijs bij collectief particulier opdrachtgeverschap*, Nijmegen
- Stec Groep in opdracht van regio Gooi en Vechtstreek (2007), *Eindbeeld bedrijventerreinen Gooi en Vechtstreek*, Nijmegen
- Stec Groep in opdracht van Gooi en Vechtstreek (2008). *Maatwerkoplossingen voor transitielocaties*, Arnhem
- Stec Groep in opdracht van Kamer van Koophandel Haaglanden en provincie Zuid Holland (2004), *Markt- en exploitatie-aspecten Herstructurering bedrijventerreinen Haaglanden*, Nijmegen
- Stec Groep, KUN en Bureau Overwater in opdracht van het ministerie van VROM cs (2002), *Concurrentiebevordering op ontwikkelingslocaties*, Nijmegen
- Stec Groep, 2011, diverse vertrouwelijke rapporten.
- Stein Greenblat, Cathy, Duke, Richard D. (1981). *Principles and practices of gaming simulation*, Sage, Publications.
- Steur, J.C. van der (2003). *Grenzen aan rechtsobjecten: een onderzoek naar de grenzen van objecten van eigendomsrecht en intellectueel eigendomsrecht*, Kluwer, Deventer.
- Struycken, T.H.D. (2007). *De numerus clausus in het goederenrecht*, Kluwer, Deventer.
- Teijmant, Ineke (1988). Grondeigendom in ons cultuurpatroon, *Sociologische Gids*, Vol. 35 (5): 302-319.
- Teijl, Robert, Holzhauer, Rudolf Willem (1997). *Wisselende perspectieven in de rechtseconomie*, Deventer, Gouda Quint.
- Terhorst, P.J.F., Ven, J.C.L. van de (1997). *Fragmented Brussels and consolidated Amsterdam. A comparative study of the spatial organization of property rights*, Amsterdam, NL, Netherlands Geographical Studies.
- Teuben, R. (2005). verhandelbare emissierechten: juridische aspecten voor emissiehandel voor CO2 in Nederland en de Europese Unie, Europese Monografiën, Kluwer Deventer.
- Thompson, G., Frances, J. Levaëiæ R. & Mitchell, J. (eds.) (1991). *Markets, hierarchies & networks: the coordination of social life*. London: Sage Publications.
- Thema nummer Verhandelbare bedrijventerreinenquota, blad *Bedrijventerreinen*, voorjaar 2007

- Tweede Kamer (2000). Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2000, vergaderjaar 1999–2000, 26 800 XI, nr. 79.
- Veen, M. van der & Janssen-Jansen, L. (2006). Money from the market? Possibilities for TDR-like instruments in the Dutch planning system. In SF Pena & ES Alva (Eds.), *Second world planning schools congress - diversity and multiplicity: A new agenda for the world planning community* (pp. 1-22). Mexico: National autonomous university of Mexico.
- Velten, A.A. van (2009). *Privaatrechtelijke aspecten van onroerend goed*, Ars Notariatus, Kluwer, Deventer.
- Vermeulen, W.J. (1967). *Enkele aspecten van de stedelijke ruilverkaveling. Een rechtsvergelijkende studie van Nederlandse en Duitse wettelijke voorschriften*, OTB Delft.
- Visser, G., Peters, V. Heyne, G. (1998). Validity of games/simulation: a constructive view, *Gaming/simulation for policy development and organizational change*, ISAGA, 1997, Tilburg, p. 353-359
- Volkskrant 24 februari, 2003, dossier VINEX, Arnold Koper
- VROM-raad (2004). *Gereedschap voor ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, VROM-raad, advies 039, Den Haag.
- VROM-raad (2007). *Tijd voor keuzes, perspectief op een woningmarkt in balans*, VROM-raad, advies 064, Den Haag.
- VROM-raad (2009). *Grond voor beleid, Voorstellen voor verbetering van overheidsregie op (binnen) stedelijke ontwikkeling*, VROM-raad, advies 070, Den Haag.
- Viitanen, K. (2000). *The finnish urban land readjustment procedure in an international context*, Westdeutsche Landesbausparkasse, Erbbau-Grundstücke als gunstige Anlageobjekte. Praxistest.
- Webster, C. and Lai, L. W. C. (2003). *Property Rights, Planning and Markets: Managing Spontaneous Cities*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Webster, C.J. (1998). Public choice, Pigouvian and Coasian planning theory. In: *Urban Studies*, 35, 53-75.
- Williams, R.H., Wood, B and Pfeiffer, U. (1994). *Urban land and property markets in the UK*. London: UCL Press.
- Williamson, O.E. (1975). *Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications*. New York: Free Press.
- Williamson, O.E. (1996). *The mechanisms of governance*. New York: Oxford University Press.
- Williamson, O.E. (1998). Transaction Cost Economics: How it works; where it is headed. *De Economist*, 146 (1), 23-58.
- Williamson, O.E. (1999). Public and private bureaucracies: a transaction costs economics perspective. *Journal of Law, Economics and Organization*, 15 (1), 306-342.
- Wolff, H.W. de (1990). Stedelijke herverkaveling in internationaal wetgevingsperspectief. In *Snellius: een halve eeuw in de goede richting* (pp. 297-310). Delft: Landmeetkundig gezelschap Snellius.
- Wolff, H.W. de (2003). Stedelijke herverkaveling. Nieuw instrument voor stedelijke vernieuwing? *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 9 (2), 6-10.

- Wolff, H.W. de (2004). Urban land readjustment: establishing joint ownership as a new tool for urban regeneration in the Netherlands. In H. Hagen & R. Keles (Eds.), *Old and new land tenure rights in their cultural context* (pp.111-124). Bern: Peter Lang AG, European Academic Publishers.
- Wolff, H.W. de (2007). *Gemeenschappelijke private stedelijke vernieuwing*. Lezing Rotterdam, gemeente Rotterdam, 24 mei 2007.
- Woodbury, S.R. (1975). Transfer of development rights: a new tool for planners. *Journal of American Institute of Planners*, 41, 3-14.
- Zeeuw, W.C.T.F. de (2008). Rood voor groen in de grondexploitatie; nieuwe ronde nieuwe kansen? *Tijdschrift voor bouwrecht*, 10, 915-920.
- Zeeuw, W.C.T.F. de (2005). *MAW-tijdschrift*, themanummer grondmarkt
- Zijderveld, A.C. (2000). *The Institutional Imperative; The Interface of Institutions and Networks*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zundert, J.W. van (1980). *Overheidsbestuur en grondeigendom*. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.
- Zundert, J.W. van (1990). *Het bestemmingsplan: een juridisch-bestuurlijke inleiding in de ruimtelijke ordening*. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.

summary

market structuring as a policy tool in planning

exploration of three property
rights arrangements for
housing development in
The Netherlands

Market structuring as a policy tool in planning

The subject of this research

Market structuring in planning

This research is about the effects on physical development of delineating rights in a property rights regime. Property can be defined by the different categories of rights that a person can exercise over a good. There are many ways conceivable in which the different ways of using a good can be split up. This we call the delineation of rights. For example, what would be the effects on the prices of rights and the way in which market agents operate when developing real estate?⁴⁰ And that regime can be changed purposefully.

The hypothesis that delineating rights have effects for the way in which the land is used is based on the (international) literature on New Institutional Economics (NIE). If this hypothesis is correct, changing the property rights regime can be used as a market-based policy tool in spatial planning. This opens a whole range of new tools that spatial planners can use in order to achieve policy goals.

This is investigated here for a specific type of change in the property rights regime, that is called market structuring. Market structuring is an indirect means of influencing the market for property development, by creating frameworks within which markets can operate. Changing the delineation of rights stimulates a certain type of interaction between market agents. This could lead to different (sub)markets in rights, which in turn can create new market opportunities for agents and make it more interesting to buy or sell certain partial rights, or to deal with other agents in the process. These effects on the behaviour and action of market agents could lead in turn to a different distribution of rights and that could have effects on the process of property development in spatial planning.

The structure of the market can be changed directly by changes in civil law, like changing property rights in land or real estate. This is a direct change in market structure, because the change in the delineation of private rights directly influences the structure of markets - new markets arise in the rights that have been created by the lawmaker. The

⁴⁰ The property rights regime consists of all possible rights, and the arrangements of rights, connected to land, the distribution of these rights, and the way in which these rights are exercised. It is regulated by a combination of public (administrative) and private (civil) law.

structure of the market can be changed indirectly also. Changes in the property rights regime can be brought about by changes in a different field of law, like tax law, contract law or public (planning) law. Such a change leads to a different use of existing private property rights, and can make it more attractive for market agents to get into voluntary arrangements of rights that are valuable for them, and by doing so help to achieve desired policy goals in planning.

The investigation carried out here should be interesting and helpful for municipalities, because it creates knowledge about the functioning of market mechanisms in the market for property development, and in that way makes it possible for municipalities to carry out their land-use planning function better. But municipalities cannot on their own change property rights: that is a task for the national government, as lawmaker in spatial planning. The possibilities for market structuring investigated in detail in this research could not be implemented without changes in property rights in The Netherlands. This research is therefore aimed at discussions at the national level about market-based planning, in particular about the formation of a separable right to build, transferable development rights, and urban land readjustment.

No opposition between 'government' and '(private) market', but 'a different approach' to the market

In this research, market structuring is placed within a law & economics perspective, and does not regard 'the government' and 'the private market' as opposites. Government and the market are not two separate worlds. For the existence of markets is based on the rules that govern them (Alexander, 2001), markets cannot function without the rules introduced by a government – 'if the market is a dance, then the state provides the orchestra and the dance floor' (Lindblom, 2001, p. 102). For this reason, this research is not about 'more' or 'less' influence for the market, but rather about 'a different approach' to the market. With this approach, the government pays attention to creating good frameworks within which markets can operate.

There are three reasons for researching this market-based perspective on spatial planning. The first is the expectation, and the experience, that some policy issues/goals are difficult to achieve with traditional ways by which the government tries to correct for 'market imperfections' in the market for property development. For example, traditional policy often determines the result which much be achieved, like building houses of a certain size or height. Very often this works well, but not all policy objectives can be put into a direct rule. And sometimes such rules do not lead to the desired objectives. The second reason for exploring market structuring is because market-based planning is hardly explicitly used in The Netherlands (apart from active land policy). This research

wants to stimulate thinking about market structuring, as an interesting supplement (and sometimes even a replacement) for current policy tools in order to achieve goals in spatial planning. The third reason is that, internationally also, this field of research has hardly been explored.

Societal problems in housing development in The Netherlands

This research explores market structuring in spatial planning not only in general, but also as it might be applied in particular, namely for tackling specific and existing problems with housing development in The Netherlands. It investigates the possibility that some aspects in the development of housing that are considered problematic, could be improved by market structuring. There are three such aspects which are investigated here.

- The national policy goal in Dutch housing, namely to increase the variety of suppliers of newly built houses for owner-occupiers within one local market (VROM, 2001).
- The policy goal to increase the sources of finance for the renewal of post-war neighbourhoods in The Netherlands.
- The policy goal to reduce the problems caused by the fragmentation of land ownership on development locations, without the government itself buying the land.

The first policy issue investigated here implies a direct change in market structuring, namely that the lawmaker creates a new right to build that can, under circumstances described in public law, be separated from the right to own the land. The aim of this policy is twofold. First the government has predicted that the quality of houses for a certain price would increase; and second it is supposed that consumers in the housing market would have a wider range of choice between developers/suppliers of new houses within one local market. According to the national government (VROM, 2001) there is too little competition between housing developers in a local market: property developers try to purchase development land in an early stage of the development process in order to keep competing property developers out of the market. The result is that within a local housing market there is one or a limited number of developers who develop housing within the same housing segment. Then a locational monopoly arises. This research explores whether the competition between property developers within one local housing market could be increased by creating a separable right to build. This 'decoupling' is in practical ways comparable to the nationalization of development rights as took place in the United Kingdom in 1947 (Booth, 2002).

The second policy issue is addressed from an indirect perspective on market structuring: it is the redevelopment of neighbourhoods built in the 1960's and 1970's and the

financial problems this entails. This policy problem is sketched in reports by the VROM-raad (2007 and 2009). These reports point out that the replacement of old with newly built houses on these locations proceeds with difficulty. There are two reasons for this: the costs are high, and after the renewal there are fewer square meters of houses with which to recoup the costs. A form of market structuring that might help, is to create development rights that are transferable between redevelopment neighbourhoods and new expansion areas. These would take the form of Voluntary Transferable Development Rights (VTD), a voluntary standard contract in civil law. Developers would be stimulated to enter into these contracts by a change in public law within a region, namely that it would not be permitted to build on the new expansion area without first acquiring a right from the redevelopment area. This is an example of market structuring that is common in the United States and many other countries, namely 'Transferable development rights' (see Pruetz, 2003, for an overview). The little research that has been carried out into this in The Netherlands – such as the 'ruimte voor ruimte' rule (literally 'space in exchange for space covenants') that exists in some provinces - has paid little attention to the economic effects and to the effects on the behavior of the market agents involved.

The third policy issue investigated here concerns the problem of fragmentation of land ownership on new development locations. As a result of this fragmentation, it can be difficult or almost impossible for private developers to build housing there (Buitelaar, 2008, VROM-raad, 2009). In The Netherlands, this situation is often dealt with by the local government first acquiring the ownership of the land. The municipality then prepares the site and sells the land to private owners who develop it. How can it be made possible to develop fragmented sites without a government body first obtaining the land? With this goal, a legal arrangement for urban land readjustment is proposed, as has existed in Germany for over a hundred years: there, urban land readjustment is one of the leading tools in spatial planning. In The Netherlands, urban land readjustment was applied to redevelop neighbourhoods and inner cities devastated by WWII. In the 1970's and 1980's this tool was explored in order to simplify urban renewal (De Haan, 1985, Van der Putten e.a., 2004). In the 'Nota Grondbeleid' (National Report of Land policy) (VROM, 2001) the possibility of temporary landbanks in urban restructuring areas was named to simulate land readjustment and redevelopment. From time to time, the Dutch Ministry of Spatial Planning (since 2011 called Infrastructure & Mobility) has explored possible ways of realizing some type of land readjustment (OTB, Seinpost, 2007; Bregman & De Wolff, 2011). This also would be a form of indirect market structuring, by which public law stimulates land owners and developers to make contractual agreements to exchange land withing a certain area.

Those three situations are all topical and known to market agents in the development of housing. There is little prospect of new legislation in the near future. Nonetheless, these cases can be used to illustrate market structuring as a governance instrument in spatial planning.

Theoretical backgrounds to this research

The New Institutional Economics

The New Institutional Economics (NIE) focusses on the effects of institutions on economic behavior and actions, and tries to explain political, historical, economic and/or social institutions by means of economic theory. Within this framework, institutions have the function of reducing uncertainty between market agents, for example when transacting rights. This perspective on transactions explains the existence of markets, organisations, institutions and instruments. In this book, the focus is on the actions of market agents within structures where the property rights regime has been changed. In investigating the consequences of these changes, I assume that stakeholders in the development process are generally motivated by a rational striving to realise their objectives within given formal and informal frame works. This is especially the case with private market agents, but also with public market agents when they evaluate plans and get financially involved in development projects

An important difference between my approach and that of other authors is that in my opinion market structuring can be carried out by public policy tools also (not just by changing property rights), when it is of a non-directive character. Then, public policy tools are primarily used to influence market structures. From this perspective, a change in public law can lead to a different use of existing private property rights, and make it more attractive to use certain property rights arrangements, that were less or differently used before the change in the property rights regime.

Law & economics and the approach taken by this research

Law & economics stands for an economic approach to legal issues. Theories and approaches from economics are used to explore, explain and predict the consequences of legal actions. There is overlap between NIE and law & economics, whereby law & economics is specifically focussed on the institution of formal law, and NIE takes account of more types of institutions. Accordingly, there is a slight difference in literature between these two fields (Buitelaar en Needham, 2007, p. 2). The value of law & economics lies for lawyers in predicting the effects of actions of law. Lawyers usually predict these effects based on available facts, logical reasoning and intuition.

Economists use behavioristic models and micro economic theory to predict the effects of modifying the property rights regime (Cooter en Ulen, 2003). In law & economics there is also attention for the methods for predicting changes in law, for example by means of thought experiments and game simulations.

Law & economics can also be used normatively, for studying how institutions can be improved. Applied to spatial planning, this studies ways by which the lawmaker could create and attenuate property rights to the use of the land in order to connect to governmental policy goals. This approach is applied in this book and goes under the name of property rights theory. Property rights are a structuring principle in many different aspects of society, but the delineation of rights in the markets for land and real estate has had limited attention. Where it has received attention, this has been in countries with an Anglo-saxon concept of property rights, especially applied to land. In many countries of continental Europe, property rights are conceived from a different (Napoleonic) base. Nevertheless, we argue that property rights theory can usefully be applied to those countries too (such as the Netherlands).

In a law & economics perspective on real estate law, full ownership is not only a legal concept, but also an economic concept (Heikkila, 2000, p. 215). A right consists of the relation between persons and the relation between a good/thing and a person. Economic 'real' goods like land and real estate can be conceived as consisting of a bundle of different rights (Hazeu, 2000, p. 70). In Anglo-saxon literature in the law & economics field, the economic concept of full ownership is often represented as a 'bundle of sticks', (Munzer, 1990, p. 18) or a box of matches that can be mixed and matched in different ways. Property can be defined by the different categories of rights that a person can exercise over a good.

Reasons for modifying the delineation of rights

There are many reasons why it might be attractive for spatial planners to modify the current delineation of rights in the development process. One reason is in order to increase the economic value of the rights. The total value of the property rights in a particular area is maximum if all stakeholders bear all the effects of their behavior, in cases both of success and of failure. If the delineation of the rights is not sufficiently specified, this could lead to negative external effects. In practice, the economic value of the rights can be increased by stimulating, where this is possible, the competition over scarce goods. This is possible through the allocation of economically interesting rights to market agents and by making it easy to transfer rights (Min EZ, 2008). In short, by creating relevant markets in rights.

A second reason for changing the property rights regime is to lessen negative external effects. The problem of negative external effects touches one of the core theories in law & economics: the 'Coase Theorem'. Under the condition that there are no transaction costs, Coase argued that the rights on a good will go to the agent that values this right highest, regardless of the initial assignment of these rights. Put in general: if the transaction costs are zero, an efficient allocation of rights in the land market will arise (Cheung, 1990). This proposition is called the 'invariance' thesis. The analysis underlying this theorem is relevant to this research, despite the fact that the conditions for 'invariance' are not met: in reality transaction costs are not zero, information is hardly ever complete, and rights in (for example) development markets are hardly ever fully defined (Barzel, 1998). This means that in reality the specific delineation of rights like full ownership or land leases - and the initial allocation of those rights have an impact on the functioning of markets in these rights. The definition of ownership and the delineation of limited private rights, or the zoning plan, is in 'reality' of big influence on the distribution of rights in the land market (Lai en Yu, 2002) and on the value of the whole. This is called the 'corollary version' of the 'invariance' thesis. The definition of rights by means of property law has an influence on the use of land (Heikkila 2000, p. XXVI) and the distribution of wealth arising from the land. The initial allocation of rights represent a certain value indeed (Webster and Lai, 2003, p. 144). Property law is important not only for how markets in rights operate, it is also of influence on the existence of these markets in rights (Lueck en Miceli; 2005). This view is fundamentally different from that of Pigou, that a government should intervene in a market only in order to counter market imperfections (Pigou, 1920). This Pigouvian argument is widely used by spatial planners in The Netherlands to justify, and to choose the form of, governmental intervention in the market for property development (see for example VROM-raad, 2008, Nota Grondbeleid, 2001).

A third reason for modifying the delineation of rights is that the initial ownership of rights has an influence on the effects of market structuring. For example, the distribution of rights held by market agents in the development of housing locations has an effect on the outcomes of the development process (Buitelaar and Segeren, 2011), an outcome which might not be the most desirable.

The research method

After a study of the theory, four hypotheses about how market structuring works were formulated:

- The first is that changing the market structure will change the way in which property

rights are exercised during property development;

- The second hypothesis is that the change in the way in which property rights are exercised will give rise to new markets and constellations of sub-markets in property rights;
- The third hypothesis is that changing the market structure will influence the way in which market actors (both public and private) carry out property development;
- The fourth hypothesis is that the above changes will influence the end result, that is the new development.

These hypotheses were explored by investigating what might happen if the property rights regime for the development of new housing were changed in each of the three ways described above, namely the creation of a separable right to build, the introduction of transferable development rights, and the stimulation of voluntary urban land readjustment by means of an arrangement in civil law. Attention was paid to the effects on the following:

- the behavior of involved market agents;
- effects on the price of rights in property development (for example the price of ownership of land or buildings, the price of the right to build, development rights);
- effects on the speed of development and the speed of transactions in rights during the process of housing development (in the land market, the market for development, the property market);
- effects on the price-quality ratio (value for money, compared to existing housing);
- effects on the location pattern in housing development, spatial characteristics of housing, segmentation, etc.

This investigation was carried out in two ways: by thought experiments and by game simulations.

The meaning of full ownership and other rights in The Netherlands, from a spatial planning perspective

Before the investigation can be carried out further, it is necessary to set out the basic rules that are relevant for the ownership, definition, attenuation and delineation of rights. The focus is on those aspects that are relevant from a property rights perspective on spatial planning. This research investigates the possible advantages of changing some of those property rights in certain respects, but does not attempt to assess whether those changes would in fact be possible under Dutch law.

Full Ownership

Full ownership is the legal power over a good, or in the (translated) words of the Dutch Civil Code (art.5:1 BW):

1. full ownership is the most complete right that a person can have over a good;
2. the owner can use the good to the exclusion of all others, provided that this use is not contrary to rights of others, to legal rules, to unwritten law and is within other reasonable limits;
3. the owner of the good is owner of the separable fruits, taking account of the rights of others.

This is not a definition of full ownership but a description of the powers it gives and the corresponding limits. The Dutch full ownership as we know it originated from the French occupation in the first part of the 19th century and is related to the French 'Code Civil'. In conformity with the Napoleonic concept of ownership and inspired by Roman law it consists of three core elements: the right of full ownership is absolute (and exclusive), uniform, and abstract. The owner can choose to split off rights from her full ownership and to allocate these rights to others by means of property law or contract law. The full right of ownership can, according to Van Velten (2009), be seen as an assembly of partial powers, and from this assembly partial rights can be split, such as the right of usufruct or the right of leasehold. Partial rights give the holder of these rights an independent property right. This right grants the holder protection against violations of the exercise of those rights. There are various legal classifications of partial rights related to full ownership (Van Velten, 2009, Hijma and Olthof, 2008);

For all these types of rights, there are distinctive property right regimes and there are distinctive rules under civil law about how to obtain, transfer and trade them.

There is a limited number of rights in rem that are relevant to property development and that can be transferred: examples are the right of leasehold and easements. Also relevant to property development are partial rights over goods, like the right of usufruct and the right of mortgage. These rights can be connected to rights on real goods and other goods. The important distinction between rights in rem and rights in personam deserves special attention. A right in rem gives direct rule over a good and is therefore oriented towards the good (Van Velten, 2009, p. 22). A right in personam is a right to a performance and is oriented towards a person/persons. Rights in personam are part of contract law. For the market of property development, both rights in rem and rights in personam are important. This system of rights in personam is less closed than the system of rights in rem, which means that it is easier for the lawmaker to modify the delineation of rights in personam than rights in rem. Examples of special rights and/or duties that are established between persons (rights in personam) are leases,

rental contracts, specified requirements, donations, and chain clauses. An important difference between rights in rem and rights in personam is that the latter cannot be transferred as an independent right (although some of them can be transferred to heirs). The distinction between rights in rem and rights in personam is important and the division cannot be crossed: they are 'strictly separated worlds' (Van Oostrom, 2006, p. 1).

Market structuring as a policy tool in relation to characteristics of law

Market structuring as a policy tool in spatial planning stands or falls with the possibility of purposefully modifying the civil law on property rights. In principle, the Netherlands has a closed system of rights in rem ('numerus clausus'), and it is not possible to create new rights in rem other than those which the lawmaker has already distinguished. In that situation it can be deduced that market structuring as a policy tool can hardly be used, because the legal right is not a variable.

Whether it is possible or not for the lawmaker or other parties to create new rights in rem, let alone which new rights might be possible, is not a subject in this book. But it is relevant to establish that rights in land do change: if that were not so, exploring the possibility of market structuring for spatial planning would be useless, however interesting. The present delineation of rights in rem, however 'absolute' it might seem, can be seen to be not totally rigid, for in practice mixtures between rights in rem and rights in personam have arisen. In addition, the lawmaker has created new rights in rem and there have been modifications in the content and attenuation of rights. These changes have been made by the lawmaker, but also by others for practical needs. This illustrates that pressing needs in the practice (of, for example, property development) can outweigh transgressions of the 'numerus clausus' of civil law. Some say that within the Dutch system of law there is pragmatic flexibility in the delineation of rights (Heiman, 2004). Van Velten even questions whether it is really necessary to change the law in order to create a new right in rem, or that this can be left to law practice (supported by jurisprudence) (Van Velten, 2009, p. 32). On the other hand, there are authors that stipulate that there is a strong numerus clausus of rights in rem, like Struycken (2007).

This book does not take a stance in the discussion on the closed character of rights in rem, but takes the position that, following Bromley (1991) law is a human creation and can therefore be changed by a human hand (in principle by the lawmaker, but under circumstances also by means of other parties). In that sense, civil law can be seen as a variable in the development process.

In the next section it is explored how market structuring is currently used in the Dutch practice of property development.

The use of civil law by market agents in the development process

This research carried out a survey of market agents about the way in which property rights are actively used in the practice of property development. It found the following.

Market agents were using rights in innovative ways: they purposefully used arrangements in rights more often than they did in the past, and they applied arrangements in rights in new ways. The reason for this is that it has a positive effect on the commercial value of property. The reverse also takes place: when the commercial value rises, this can lead to a change in the use of property rights and new arrangements in rights. Indeed it can become attractive to get into complicated arrangements, where partial rights are split off, when the value of these rights is high. Examples are 'air rights' and, and the use of various forms of common ownership in order to increase the quality of the surroundings of the development in the long run. These changes in the use of rights seem to result from a more or less natural evolution of the property rights regime, a gradual (or less gradual) change in the use of property rights that is stimulated by the advantages that market agents perceive by using particular arrangements of rights.

It became clear from the survey that market agents have a pragmatic approach to the use of property rights in the practice of development. That includes not deliberately searching for new applications of rights, at least not very often. This has several reasons. Many actors seem pleased with the present arsenal of property rights and property rights arrangements, because they know how to use them effectively and successfully. Relationships have grown up between agents, whereby they work together under customary arrangements and apply known rights to achieve their goals. The way in which rights and arrangements of rights are used has evolved and continues to do so. In addition: market agents have invested in certain policy arrangements (Needham, 2005, p.157). This makes it extra difficult to change the property rights regime. This fits with theories of Giddens (1984) on the relation between actors and structures: institutions are reproduced by the actions of actors. The property rights regime is in that sense a generator and a product of these actions. The result is that changes in the property rights regime come gradually and actors have their own dynamics in changing the property rights regime.

The survey showed that new uses of current arrangements of rights are not implemented lightly, because of the cost of searching for new applications and of acquiring the necessary information. Every change leads to transaction costs. The amount of transaction costs must not outweigh the expected advantages of a new arrangement (Demsetz, 1967).

Also, market agents have their own (biased) view on reality and therefore on rational choice (North, 1995, p. 95-96). Especially in the real estate market, which can be seen as a rather untransparent sector in which market agents have fragmented market information, this can lead to a situation in which market agents do not quickly make use of available changes in the property rights regime. Policy makers also have certain biases towards specific arrangements in the property rights regime. This is illustrated in the attention for concepts like 'development planning' and learning from experiences from other countries, which has led to a growing attention for public-private partnerships in property development in the last few years. In other words: a new discourse in policy stimulates the search for new uses of existing arrangements in the property rights regime, or to new combinations of the use of rights by market agents.

Experimenting with changes in the property rights regime by means of thought experiments and game simulations

Thought experiments and game simulations as methods for exploring the effects of changing the property rights regime

This research asks questions of the type: what are the probable effects of a certain law or of a certain change in the law? That answer could be found by actually changing the law: but that is usually not practicable. The method of using thought experiments is to create an imaginary situation, very carefully specified, whereby the local regime of land law is changed in a particular way; to reason through the possible consequences (what-if scenario's); and to ask experts to comment on those scenario's. In this research, those experts were lawyers, land developers and academics. When predicting the reactions to the new law, a distinction was made between the reactions of:

- the property developer;
- the builder;
- the investor in land and property;
- the housing association;
- the first owner of the development land, or the supplier if that were different;
- the municipality.

All those actors are involved when new housing is built.

This method is based on ideas from law & economics: using economic theories, the consequences are predicted and/or evaluated of a particular legal decision, a series of decisions, or a legal ruling (Teijl & Holzhauer 1995, p. 318). The method of thought experiments falls within the 'positive theoretical approach' of law & economics. This aims for an objective explanation (better: an intersubjective explanation, one that is shared by a large number of persons) of the law (Teijl & Holzhauer, 1995, p. 317).

When applying thought experiments for his research, use was made of economic theories such as those developed in law & economics. Cooter & Ulen (2001) and Posner (1993) give more information about the practical application of economic theories to legal questions. Harvey (1987) did something like that many years ago, applied to questions of real estate. That application of theories was complemented with knowledge, gained from many years consultancy practice in the world of real estate, about how market actors behave, and with the reactions of consulted experts.

It was decided to complement the method of thought experiments with game simulations. The reason was to gain more and better insights into how market actors would react to the possible changes in the local regime of land laws. In particular, the thought experiment carried out by Needham and Geuting (2006) resulted in the expectation that small differences in the way that the legal ruling is formulated can have big consequences for how market actors react: but that particular method could go no further. The strength of game simulation is that it can provide additional insights into the ways of thinking and acting of the public and private actors. There are other research methods which are sometimes applied to predict the consequences of such changes, such as interviews, brainstorm (the Delphi method, group decision rooms, etc.), but these are not seen as being very reliable. That was the reaction too of the participants in the game simulations, many of whom had experienced those other methods. The participants were asked to evaluate the game simulation afterwards, and they said that it was instructive and inspirational to see from close by how the other market actors (often competitors) made strategy and chose tactics. The participants said that they now understood better not only the possible effects of changing the legal rules, but also how the market for property development worked.

More generally, in comparison with other research methods, game simulations seem to approach better what the results of actually changing the law would be. Mastik a.o. (1995: 119) say that game simulation is an appropriate research method for investigating possible legal changes in the following circumstances:

- a complex environment;
- external factors exert a big influence;
- a large degree of uncertainty;
- many actors and many reciprocal relationships;
- the actors do not all have the same influence;
- there is a variety of opinions about problems and solutions;
- the persons and organizations involved will anticipate the change in law and act accordingly.

These circumstances are common in situations where real estate laws and – in particular – land-use planning are involved.

With game simulation it is possible to take account of the practical experience of the participants, who worked for municipalities, developers and investors, with developing new housing, and to apply that to how they might work with new legal rules. This could be an important contribution to academic research in planning.

The main aim of the research method is to register the reactions to new laws. This concerns not only whether the intended and predicted effects are realized, but also the unintended and unforeseen effects. Game simulation is particularly good in this (Mastik 1995, p. 15). One reason is that with it (unlike with other methods like brainstorming and thought experiments) the participants are directly confronted with the new legal rules. Moreover, the simulations require that participants interact with each other in their various roles. It is a sort of dynamic evaluation instrument. This is particularly important when predicting the effects of new planning instruments, for there are many different actors each with their own interests and aims, and their actions are highly dependent on the actions of others.

In this research, the game simulations were used to test and to deepen the results from the thought experiments. If the games gave results different from those of the thought experiments, the results from the games were considered to be better. First, because many more persons were involved in the games than in the experiments, and second because the results came out of interactions and for that reason can be expected to be nearer to what would happen in practice.

The three possible changes in 'local regimes' were translated into three games, each to take place in the same fantasy world. This was a development location called 'Iederpolder' (everyone's polder) in the municipality of 'Honderduizendstad' (the hundred thousand town). It is important that the simulation represents, in a good but simplified way, the process of developing housing in a particular location. The changes in the law must be fully and clearly explained. And there must be a clear description of the context: the formal and informal institutional structure of the property development on that location, and the market circumstances under which the actors work. That latter includes the prices of rights in land and property as they now are (that is the context with which the actors are familiar), the scarcity of development sites, the relationship between new housing and the existing housing stock, and so on. During the same simulations, the participants had to work with the new legal rules in a simulated environment, being in possession of all the relevant information, and using their own background knowledge.

The questions that arose they discussed in a practice situation, while trying to develop an imaginary housing location.

How the game simulation worked

Each simulation lasted one day. It consisted of two short plenary sessions (in the beginning, in order to explain the scenario, and at the end, to evaluate the game), and a continuous group session in which the participants tried to develop 1000 dwellings on a particular location within a local legal regime which changed during the process. The participants experienced the strong and weak points in the legal change and got a feeling, from the interactions between the market actors, for what the legal changes could mean for them and the other market actors.

Findings

Market structuring can contribute to achieving objectives in spatial planning

In specific cases, market structuring can help in realizing goals in spatial planning. It increases the toolbox of planning. Surely it is no panacea for all current problems in spatial planning, but more an aid in addition to traditional instruments in spatial planning. It is also in balance with existing practices. Market structuring can have a positive influence on specified spatial objectives, but can also have negative consequences for other goals. It can also have unexpected and undesired effects next to expected and desired effects. Moreover: modifying the property rights regime can not directly force a certain type of behavior or action. The classic saying 'A man maie well bring a horse to the water, but he can not make him drinke without he will'⁴¹ says it all in that respect. Public or private market agents will under new rules only do what they want to do.

In two out of the three simulations, the hypothetical changes in the property rights regime would seem to contribute to realizing the spatial planning goals in the area development. This conclusion is drawn cautiously and is related to the specific changes in the property rights regimes as they are explored in this book. This caution has two reasons. The first is that the research method has limitations in the generalisability and validity of the findings. Secondly: the empirical explorations show that the effectiveness of the property rights regime is narrowly related to the specific elaboration of the rules. This underlines the importance of being very precise about the legal routes when changes in the property rights regime are considered. It is very important that changes are well anchored in formal and informal institutions.

41 John Heywood's 'A Dialogue Conteynyng the Number in Effect of All the Prouerbes in the Englishe Tongue' (1546)

The ways in which market structuring works

In the first part of this research four hypotheses were formulated about how market structuring functions.

- The first was that changing the market structure would change the way in which property rights were exercised during property development.
- The second was that the change in the way in which property rights were exercised would give rise to new markets and constellations of sub-markets in property rights.
- The third was that changing the market structure would influence the way in which market actors (both public and private) carry out property development.
- The fourth and final hypothesis was that the above changes would influence the end result, that is the new development.

The first hypothesis on how market structuring would change the way in which property rights were used turned out to be correct, to a greater or lesser extent, in all three cases.

- The effects on the use of property rights were rather limited in the case where the right to build was separated from full ownership. In particular, private market agents who owned much land tried to prevent the loss of their full ownership rights. This resulted in developers and others who might be capable of developing housing making informal working arrangements.
- In the case of transferable VTD-rights, the market agents wanted to acquire those rights by demolishing houses in sending areas. The rights were given a commercial value because they were a prerequisite for building new homes in the receiving area. This affected the transactions of full ownership, the price of full ownership and of VTD rights, and the use of the new law.
- In the third property arrangement in which a land readjustment organization (LRO) was formed, the change in the property rights regime affected the use of rights in the development process. Owning land in the planning area was attractive and thus increased in value. In addition, the formation of the LRO stimulated landowners in the planning area to work together intensively. They did this to form tradable packages in rights to build specific segments of housing within the LRO, in proportion to their property rights, and they exchanged packages of these rights that suited the needs and requirements of each participant and his portfolio.

However, what also appeared was that the existing informal practices remained in force and had a big influence on how the actors reacted to and used the new legal rules. These practices are the customary working procedures in the market for property development, and they have become established in the course of many years. Examples are the tendency of municipalities and developers to work together, also the co-operation between housing associations and between land owners with shared

interests. Sometimes this produced results different from those predicted from theories in law & economics. This outcome underlines the added value of using not just thought experiments but combining them with game simulations.

The second hypothesis was that the change in the way in which property rights were exercised would give rise to new markets and constellations of sub-markets in property rights. This was only partly confirmed.

- In the property rights regime in which full ownership and the right to build were disconnected, there was an attempt to transfer the separable right to build and even to sell it by auction. But the simulation showed that especially the larger owners and stakeholders (the steward) in the planning area worked hard to prevent that from happening. This led to several informal consortia being created during the simulation: an alliance of market agents with no or limited ownership in the planning area, and an alliance of the 'big' owners and stakeholders. The latter gained the most market power, whereby support for other forms of cooperation between stakeholders eroded. The creation of informal alliances can be attributed to the change in the property rights regime. In that respect, new market constellations arose as expected. All parties (both in the game simulation in the thought experiment) tried to use the changes in the property rights regime to satisfy their own interests as much as possible. In the simulation, it was the market agent with the largest land ownership that best managed to do so. Partnerships were formed in order to prevent it being necessary to separate the right to build.
- In the thought experiment and the simulation game of the second property rights arrangement, a new market in VTD-rights arose within the boundaries of the sending and receiving areas, as a sub-market within the development market. In addition, owners in the sending area and owners in the receiving area formed two coalitions. Both wanted to use the property rights regime, and to exploit their ownership position, as effectively as possible. The developers tried to influence the pricing of their rights in the receiving area. And the housing corporations in the sending areas soon formed alliances and tried to avoid having to cooperate with the private owners in the sending area.
- In the third property rights arrangement on land readjustment also, new market constellations arose and the use of property rights changed. An LRO was set up, within which participants came to agreements about the profitability of specific segments in the housing market.

The resilience of customary practices influenced this too: the choice of partners appeared to be the same as that under the existing rules. This can be summarized as: big organisations prefer to work with other big organisations. Further, the actors did not change their opinion about the tasks they wanted to exercise. Builders remained

builders, and investors investors, in spite of the expectations that the new legal rules would make it profitable for them to change. Developers, municipalities and housing associations appeared to continue to work with the actors with whom they were already familiar. And other actors, who might have wanted to get into those sub-markets, found that very difficult. This can be interpreted in the light of the statement by Coase that the initial assignment of rights has a large influence on the outcome. The division of property rights between the market actors at the beginning of the simulation affected how the actors reacted to the change in legal rules. In particular, those with the most rights initially have a big effect on the outcomes.

The third hypothesis was that changing the market structure would influence the way in which market actors (both public and private) structure the process of property development. This was confirmed in all three cases: but the effect on the development process was not always that which had been expected. In particular, it appeared that changing the local regimes might very well delay the process, at least in the short term, because of the necessity to get used to the new rules.

- In the first property rights regime, private agents strove to minimize the forced separation of the right to build. This could lead to an increase in structural contacts and cooperation between private agents, and between public and private agents. There is a major chance that this would lead to delays in the development process. In addition, it could result in more organized informal cooperation within the development process. This would reduce competition between market agents in a local housing market, which is precisely against the intention of this change in the property rights regime .
- In the scenario of transferable rights, it can be expected that the number of transactions in the development process will increase in order to achieve the necessary division of property rights between sending and receiving areas. In addition, most of the rights transacted will probably end up in the portfolios of those market agents with most money. In this respect, the modification in the property rights regime benefits developers and housing corporations rather than agents with fewer rights, such as builders and investors and private owners. Although there might be some delays in development (as already identified), it may also be expected that such an arrangement could speed up real estate development. The reason is that the redevelopment of housing with transferable development rights has been given a commercial value, which does not exist presently.
- We can assume that the value of the rights that contribute to the LRO are initially low (similar to the agricultural value of the land). Then it may be expected that fragmented development locations are commercially attractive, because the residual value of the rights is absorbed in the actual development market and not

in the land market. As a result, participants work closely together to realise the development. In addition, it can be expected that highly fragmented development sites are redeveloped more quickly.

The fourth and final hypothesis was that the above changes would influence the end result, that is the new development. That too was confirmed, but here too the effects were not always the same as had been predicted.

- It can be expected that the property rights regime with a separable right to build will affect, in the first place, the segmentation of housing types: market agents in the game simulation put pressure on the municipality to reduce the number of housing segments in which competition is demanded. This would have consequences for the appearance of the new housing. In addition, it may be that additional costs due to new regulations damage the price-quality ratio of the new homes. A third expectation is that when there are more providers of housing in the development location, there will be more fragmentation within that location. This may reduce the spatial coherence of the housing development and lead to fewer economies of scale in the construction process and, therefore, to higher construction costs.
- It is expected that the formation of transferable development rights between the sending and receiving areas will have a significant impact on the form of development in both sending and receiving areas. More housing in the sending area will be redeveloped, and housing densities there will decrease. In the receiving area, the necessity to acquire development rights will increase development costs. This could reduce environmental quality, or - in case of a slightly different arrangement, for example - the price of land. With regard to the segmentation of housing, it is not expected to be strongly affected by the modification of the property rights regime, although spatial development could become more fragmented due to phased development. In addition, there may be a tendency to develop the most profitable houses, considering the high initial costs, in both the sending and the receiving area. One of the most striking effects could be that local authorities will be influenced by other than purely spatial arguments in deciding which locations will be designated as receiving area, for only areas that had not previously been designated as residential locations can be used as receiving areas.
- The introduction of LRO - the third explored property rights regime - is expected to have a limited impact on the spatial layout of a planning area. However, LRO would give the opportunity to make the development of the site coherent, because the development process would be led by a planning supervisor and constructed by one builder or consortium of builders and developers. In addition, the explored property rights regime might enable the desired segmentation of housing to be better achieved, because the position of the municipality is strengthened against private

market agents. However, the impact on spatial planning, is not entirely as intended. Based on this exploration it is possible to make other, more general, statements about the effects of market structuring.

Actors operate based on their own rationality under transparent new circumstances

The actions of market agents are prompted by their desire to strengthen their position as much as possible. This is coherent with assumptions from NIE. Municipalities too strived according to their own rationality. In all three game simulations it became clear that municipal representatives had to cope with a double responsibility: balancing public interests as a government, and their interests as an organisation to develop the housing locations as profitably as possible. All market agents experienced that thinking in terms of rights helped them to safeguard their own interests. Making informal arrangements, working together, and the formation of partnerships are examples of this. As long as the modification of the property rights regimes meets certain conditions (it should be clear and transparent and commercially profitable and predictable within preconditions that are put forward in article 1, protocol 1 of the European Convention of Human Rights), public and private market agents could adjust to these new circumstances and current markets would continue to operate, but differently.

- Market structuring gives municipalities the opportunity to direct the process of property development without buying and selling land. It can be expected that, under the influence of the 'grondexploitatiewet' (a law about cost recovery, 2008), the financial position of local governments will be improved in cases where they are not directly involved in the land market. If, in addition to this, new arrangements based on market structuring would help to achieve spatial planning objectives without active land policy, municipalities might choose for passive land policy more often. Much depends on whether municipalities integrate the modified rules into their own methods and procedures in land and property development. It can be expected that this would be a slow change because current habits in the development process evolve gradually (North, 1990).
- Market structuring creates transparency in determining the value of rights. This can be useful to property developers. Based on the game simulations, it becomes clear that this group of agents is quick to think in terms of 'bundles of rights', because that is narrowly related to their *modus operandi*.
- Property developers, investors and housing corporations with a development department experienced that they have a wide range of discretionary powers (wider than many had imagined) for realizing objectives in spatial development.

For real estate investors and building companies, it was expected that market structuring would open new windows of opportunity, because the initial assignment of rights would become less influential in the development process. This could make it easier

than under current conditions to bid for partial segments in the development process. This effect was not seen in any of the three game simulations. This is possibly related to the fact that market agents continued to operate within the roles in the development process that were familiar to them.

'Initial assignment of rights' matters

It becomes clear that the distribution of rights between market agents at the start of the development process influenced their behaviour and actions and, therefore, the effects of the property rights regimes. This is in line with the law & economics approach to the 'initial assignments of rights', based on the Coase theorem. The initial assignment of rights proved to be relevant in all three game simulations, especially for agents that did not have ownership at the beginning. These agents wanted to become active in the development process by obtaining full ownership rights (not partial rights). The same effect emerged during all three game simulations in the negotiations between market agents. The choice to work with someone was primarily dictated by the (initial) size of their legal rights in the area.

In that respect, all three simulations confirm the 'corollary version' of the 'invariance' thesis of the Coase Theorem. Whether this situation would occur in practice was not explored (the game simulations are only played once), but the course of the simulations, and the material outcomes, make this seem likely.

Importance of informal institutions was confirmed

The importance of informal institutions was reflected in all three simulations. This means that, in addition to law & economics theory, ideas from the NIE could be used. This may also be the reason why some alternative development directions, made possible by changes in the property rights regime, were not taken. This was the case in the arrangement with a separable right to build: the possibility was not followed up. In the other two legal arrangements, investors and builders continued operating in their traditional roles. Corporations and developers quickly fell into the customary roles of working together in all three simulations. The statement "History matters ..." is classical in institutional economics and is a partial explanation for the observed use of rights by market agents during the simulation, and for the findings of the survey of the use of property rights arrangements in practice.

One consequence is that applying changes in the property rights regime is tricky, especially because rules and arrangements of rules have been developed in a certain way in the course of time (Dixit, 1996). This phenomenon is called the path dependency of legal regimes. In the literature on institutions and organizations, this is a frequently described phenomenon, see for example North (1990), Dixit (1996).

Preservation of positions and interests

From the theoretical perspective, it might be expected that market structuring could lessen or eliminate negative externalities: according to the Coase Theorem, the rights within each simulation game would end with the bidder who valued this right highest. However, the simulation games suggest that the negative effects were partially absorbed by voluntary cooperation between the market agents. In this respect, the Coasean stance on externalities (Coase, 1967) was not reflected in the three explorations.

This was not the case in all respects, because many market agents operated also consistently with the 'corollary version' of the 'invariance' thesis. The results of these explorations demonstrate that market agents with strong positions in rights and finances try to maintain this position as much as possible. Market participants with large financial interests in existing property rights and with other legal relationships in the project (project developers with a large land portfolio) often have no direct interest in changes in property rights regime. The current situation in location development illustrates this. These results are consistent with the statement of North, that public and private parties with significant market power seek to reproduce existing interests as much as possible (North, 1990).

In two of the three cases, it appeared that market agents would take advantage of the changes in the property rights regime. However, in the case of creating a separable right to build, it appeared that a new, disconnected, right in civil law (as explored in this book) would in practice not lead to realizing the desired spatial objectives, because market agents strived to evade regulation by lobbying for advantageous interpretation of the competition regulations.

The results of the three game simulations indicate that there are connections between institutional and organizational path dependency. Public and private market agents make arrangements in property rights, and adjust their organizations and practices over time so that their interests are best served under the present institutional structure. They also invest in rights on land and property based on a particular policy arrangement (Needham, 2005, p. 157). This makes it more difficult for a government to fundamentally modify policy or property rights. Public and private market agents that are confronted with these changes, will strive to interpret these rules to their own ends. Or: they try to operate as much as they can similar to the situation before the change of regime. This notion is consistent with the theories of Giddens (1984) about the relationship between actors and structures. The result is that changes evolve gradually and that market agents act according to their own limits (Van Damme & Verdaas, 1996, p. 258) when coping with changes in the property rights regime.

Further research on changing the property rights regime is needed

The informal aspects of operations and the desire for continuity deserve attention in future research. The existing instruments in the Dutch planning system are well coordinated, when used in practice, with our planning and development practices and jurisprudence. Intervention in this system may have unforeseen consequences. Because of the costs associated with the transition from one situation to another, whether a new arrangement - for example, public or private or a particular institution - would be better than the old depends on the historical situation (Hazeu, 2000, p. 15). If the lawmaker decides to introduce new arrangements in property rights, it is important to focus on the strong effect of path dependency. Another issue that deserves further research is, whether the effects of regime change would be different under different market conditions and over longer time periods than simulated in this exploration. What is the long-term impact on how public and private market agents in the development process are organized? Finally, attention is needed for the institutional integration of the property rights arrangements. The explorations of legal regimes in other countries show that some arrangements introduced by the legislature are hardly used in practice, because they are not sufficiently complementary to existing instruments.

Methodological reflections

The experience with using those two research methods – thought experiments and game simulation – enables us to draw another type of conclusion, namely about the usefulness of these two methods in research for planning. Small differences in formulating the rules in the regime can result in huge differences in the behavior and actions of market agents. This illustrates the usefulness of game simulations with market agents in addition to thought experiments. The thought experiments contribute to the predictions made by the lawmaker about the effects of a modification of the property rights regime, using current theory on how market agents would react on changing the law. However, the method has its limitations in the sense that the results of the experiment are not complete and will always be surrounded by uncertainties. The attraction of game simulations is that they give insight into the thinking, behavior and actions of public and private agents. Such knowledge is not attainable in the same quality by means of other information methodologies, for example interviews, brainstorm (Delphi method, Group Decision Rooms).

In this research, each case (a particular change in the local property rights regime) was investigated with one game simulation. As a result, the generalizability of the results is limited. It would have been better to carry out more simulations, under different circumstances and with different actors: but for practical reasons that was impossible.

Nevertheless, that limitation is acceptable for research which aims to explore a new situation. If the aim had been to 'test' different scenario's in preparation for a change in legislation, the limitation would have been serious. But for this research, the three cases were chosen to illustrate the possibilities of a type of instrument (market structuring), not to test the applicability of a particular legal regime.

In spite of that, the results booked here can contribute to discussions about market structuring in land-use planning. So it is recommended that the game simulations be repeated in order to see if the results are robust and do not change under the various circumstances that are found in property development. In that way, it can be seen to what extent the results can be generalized.

Research agenda in using thought experiments and game simulations

In line with the results of this research, I would like to ask attention for experiments with new rules, to deepen the analysis provided by these first explorations using game simulations. In the present informal institutional structure there seems to be some restraint to introducing more market structuring in planning practice. These could be carried out using what is called the 'Experimentenwet' (literally: law of experiments), which has so far been applied for environmental goals and Business Improvement Districts. I want to plead for an 'Experimentenwet Market Structuring'. In pilot areas, municipalities would be allowed to use new legal possibilities not yet contained in laws. This would give a good impression of the effects of changes to property rights regime, as described in this book.

Over de auteur



Esther Geuting is op 28 mei 1972 geboren in Winterswijk. Tussen 1992 en 1997 studeerde ze economische geografie en daarnaast planologie aan de Universiteit Nijmegen (toen nog KUN). Daarnaast werkte ze vijf jaar als aardrijkskundeleraar. Na haar studie heeft ze gewerkt als vastgoedadviseur bij het Grondbedrijf Amsterdam (inmiddels OGA). Sinds 2001 is ze adviseur bij de Stec Groep, een adviesbureau in vastgoed en economische strategie. Inmiddels is ze partner en verantwoordelijk voor gebiedsontwikkeling binnen het bureau.

In 2004 startte ze met het schrijven van dit proefschrift aan de Radboud Universiteit Nijmegen binnen de vakgroep planologie en als lid van het onderzoeksteam Governance and Places (GaP).

Esther is geïnteresseerd in de relatie tussen Grond, Gebouwen, Gebieden en Geld.

Dankwoord

Het was een hele toer om naast advieswerk bij Stec Groep ruimte voor dit proefschrift te vinden. Maar het was ook mooi en leuk. Juist deze complementariteit heeft me veel gebracht.

Vanuit de praktijk had ik behoefte tijd te nemen voor verdieping in de grond- en projectontwikkelingsmarkt en ontdekte ik het belang van de relatie tussen juridische en economische aspecten daarin.

Katalysator van dit interesse was Barrie Needham met zijn colleges over de grondmarkt, begin jaren negentig. Toen wist ik wat ik worden wilde en wilde ik alles weten over de werking van de grondmarkt. Pas jaren later zette Barrie mij op het spoor van een proefschrift en van begin tot eind was hij mijn held in het denken, schrijven en schaven ervan. Barrie, ik kan jou niet genoeg bedanken voor je inspiratie!

Daarnaast wil ik mijn collega's op de universiteit noemen, waarvan twee in het bijzonder. Edwin Buitelaar en Erwin van der Krabben. De combinatie van veel en hard lachen, lekker eten en drinken en plannen maken voor het schrijven van 'een (ander) boek' is ijzersterk. Edwin was daarnaast ook een zeer scherp lezer en commentator op dit manuscript.

Bij Stec Groep wil ik naast al mijn collega's Peter van Geffen bedanken: 'jij helpt mij succes boeken' 😊. Verder hulde aan Tiny Bus en Hester van den Bosch en (via Stec) Studio Gerton Hermers voor al het werk dat dit boek ook hen heeft bezorgd.

Tijdens het onderzoek heb ik gesproken met een enorme hoeveelheid praktijkmensen: ten behoeve van de gedachte-experimenten en de game simulaties en voor de inventarisatie van het gebruik van rechten in de projectontwikkelingspraktijk. De belangrijkste staan ook in de bijlage genoemd. Zij maakten mijn eigen gedachten tastbaar... In het bijzonder aandacht voor Vincent Peters, als autoriteit in game simulaties en mentor op de 'game'-dagen zelf.

Dit boek is verder tot stand gekomen dankzij een beurs van de Lincoln Institute of Land Policy. Veel belangrijker waren de immateriële en materiële bijdragen van de ontwikkelingsbedrijven van de vier grote steden. Met name Ivo de Rooij, Hans Willem Langebeek en Ernst van Gelder hebben me met veel geduld bijgestaan in de juridische aspecten van dit proefschrift. Daarnaast was Steven Bartels van de Radboud Universiteit een grote hulp in het beter begrijpen van het recht, voor mij als autodidact niet altijd eenvoudig, zo bleek tijdens het schrijven van het manuscript.

Daarnaast waardering voor iedereen die tijdens de lange bevalling van dit boek heeft geholpen. In het bijzonder Bart, Gabriëlle, Annelies, Harry, Frans en mijn ouders.

Tot slot: de laatste twee jaar was ik heerlijk afgeleid van de laatste loodjes. Lieve Marcel (en ook Fay en Mick), het leven is prachtig met jullie!

